

4156

CILSS

Comité permanent Inter-Etats
de Lutte contre la Sécheresse
dans le Sahel



OCDE

Organisation de Coopération
et de Développement Économiques

CLUB DU SAHEL

Praia (Cabo Verde)

RELATORIO DE SINTESE

Setembar 1994

SAH/D(94) 436

SUMÁRIO

Glossário	iii
Síglas e Abreviaturas	vi
Resumo analítico	1
A. INTRODUÇÃO	6
1. Situação inicial	6
2. Descentralização e Desconcentração	7
3. Descentralização e Democratização	9
4. Noção de descentralização	12
5. A descentralização não é uma panaceia	12
B. CINCO EXEMPLOS QUE ILUSTRAM AS QUESTÕES DE AUTONOMIA LOCAL DE CONTROLO	15
1. Introdução	15
2. A capacidade de alterar as regras: uma exigência em matéria de descentralização	17
3. A complexidade não é um obstáculo insuperável para a descentralização	19
4. Uma descentralização eficaz e pouco onerosa	21
5. A modicidade dos meios, uma incitação à inovação	23
6. Rigor e flexibilidade no recorte territorial	24
C. CONDIÇÕES PARA UMA RESOLUÇÃO EFICAZ E DURÁVEL DOS PROBLEMAS: PRINCÍPIOS, MEIOS, FINALIDADES	28
1. Princípios de uma resolução eficaz e durável dos problemas	29
1.1 O reconhecimento da legitimidade das estruturas comunitárias em matéria de tomada de decisão	30
1.2 A multiplicação dos recursos dos cidadãos	31
1.3 O respeito do princípio de subsidiaridade e das suas implicações	33
1.4 O reconhecimento do direito dos cidadãos a constituírem novas jurisdições	33
2. Os meios de uma resolução eficaz e durável dos problemas	36
2.1 O reforço da legitimidade e das capacidades locais em matéria de mobilização dos recursos	36
2.2 A necessidade de um sistema eficaz de informação e de formação dos cidadãos	38

3.	Finalidades de uma resolução durável dos problemas	39
3.1	Melhorar as condições de vida das populações	39
3.2	Promover a coexistência pacífica das comunidades	40
3.3	Reforçar a equidade a nível das estruturas locais de tomada de decisão	40
4.	Descentralização: custos, riscos e dificuldades	41
D.	O ÚLTIMO TESTE: A SEGURANÇA DAS COMUNIDADES (SOBRETUDO DAS MINORIAS)	42
E.	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	47
	Referências bibliográficas	51

GLOSSÁRIO

autonomia local de controlo	poder formalmente reconhecido por uma jurisdição superior a uma jurisdição local para legislar em domínios determinados, mandar aplicar as regras que resultam de processos de legislação, resolver os conflitos que, eventualmente, resultem da entrada em vigor dessas regras e mobilizar os recursos (em mão-de-obra, materiais e espécies) de forma a assegurar o funcionamento das instituições locais. Sinónimos (palavras equivalentes): auto-gestão, "self-governance", gestão política e técnica.
auto-gestão	vide autonomia local de controlo
bem ou serviço de uso comum	bem ou serviço cujo acesso os utentes têm, fisicamente, dificuldade em controlar e cujo consumo é separável (divisível) e se torna competitivo quando a procura é superior à oferta (exemplos: a água para os utentes de um sistema irrigado; as pastagens não-vedadas; as pescas no mar ou em água doce).
descentralização	transferência mais ou menos definitiva do poder de decisão e de execução de uma jurisdição superior para uma inferior (por ex: do governo nacional para as comunidades); esta transferência pode ser global ou parcial.
desconcentração	transferência não definitiva da autoridade de decisão e de execução dentro de um aparelho administrativo ou técnico (por exemplo, do Ministério do Interior ou da Direcção Nacional de um serviço para a Direcção Regional).
delegação	transferência não definitiva da autoridade de um serviço administrativo para uma sociedade pública ou mista, por exemplo.
democratização	evolução dos sistemas de organização política autoritária, onde a participação na tomada de decisão e sua aplicação estão reservadas apenas às elites nacionais, para sistemas abertos à participação.
desregulamentação	acção pela qual um campo de actividade, antes regulamentado por um poder público, deixa de o ser.
"devolução"	descentralização por transferência de poder de uma jurisdição superior para uma jurisdição inferior; esta transferência pode ser global ou parcial (por ex: transferência de poder para as comunidades para gerirem os recursos renováveis que se encontram nos seus territórios).

efeito externo	efeito criado ou induzido por uma actividade humana que degrada ou melhora a situação de uma ou várias pessoas não implicadas nessa actividade.
Estado	conjunto de pessoas(eleitos, administradores, funcionários e agentes técnicos) que dependem do governo nacional e supostas aplicar as políticas e regulamentos estabelecidos pelo governo nacional.
gestão política e técnica	vide autonomia local de controlo
instância local	instituição cujo alcance não abrange o conjunto do território nacional;exemplo:as regiões e departamentos, os círculos, distritos, cantões, fracções, aldeias, tribos, acampamentos e lugarejos.
instituição	conjunto de regras que canalizam os comportamentos humanos num certo domínio.
lei	regra formal estabelecida por convenção ou texto que pode, efectivamente ou não, influenciar o comportamento humano.
morgado	grande proprietário de terras, em Cabo Verde.
organização da prestação (dos serviços públicos)	série de decisões "políticas" que determinam qual o serviço público que será prestado(por quem, como, por que preço, com que financiamento)e que fixa as modalidades de acompanhamento e os critérios da avaliação do serviço prestado.
organização não governamental	organização criada por uma ou várias pessoas que não dependem do aparelho de Estado.
privatização	transferência para os actores privados dos direitos de propriedade sobre as sociedades anteriormente de estatuto público
"público"	termo técnico que designa um conjunto de pessoas que estão sujeitas aos efeitos externos(positivos ou negativos)que cria um comportamento humano(por ex:os criadores de gado afastados dos seus antigos percursos pela extensão das culturas, ou os cultivadores a jusante cujas parcelas sofrem a erosão provocada pelo intenso despovoamento de árvores a montante).
regra operacional de uso	regra que, na prática, guia e canaliza o comportamento humano(não confundir com a lei).
"self-governance"	vide autonomia local de gestão.

sociedade civil

conjunto das formas de organização independentes do aparelho de Estado e cujo objectivo não é a conquista nem o exercício do poder político. Neste sentido, contrapõe-se "soc. civil" a "Estado" ou "classe política.

SIGLAS E ABREVIATURAS

- AV Association Villageoise (associação aldeã) (estrutura local organizada no Mali sob a direcção do Estado)
- CI "Community Instructors" (professores primários comunitários)
- CILSS Comité Permanent Inter-Estados de Luta contra a Seca
- CLC "Community Learning Centers" (Centros comunitários de aprendizagem)
- CR Comunas rurais (estruturas locais no Senegal)
- CUD Comunidade Urbana de Dakar
- FCFA Franco da Comunidade financeira africana
- GIE Grupo de Interesse Económico
- ONG Organização não governamental
- PAICV Partido Africano para a Independência de Cabo Verde
- SIAS Sociedade Industrial de Organização do Senegal

RESUMO ANALÍTICO

A descentralização é um assunto pertinente nos nove países membros do CILSS, da África do ocidente saheliano e das Ilhas de Cabo Verde. Estes países, com excepção da Gâmbia e do Senegal, foram dirigidos durante a maior parte do século passado, por sistemas políticos centralizados. Todavia, durante os últimos quinze anos, o modelo centralizado foi sendo, cada vez mais, objecto de críticas nesses mesmos países. E agravou, mais do que permitiu, a resolução dos problemas fundamentais tais como o governance e a gestão durável dos recursos naturais renováveis (essência da economia da região), a prestação de serviços públicos fundamentais de base. Por agora, os sistemas políticos fortemente centralizados fizeram abrandar o ritmo das economias nacionais e obstruíu o governance eficaz na região. Tornou-se pois urgente introduzir reformas políticas. Mas resta uma questão: que reformas ?

Descentralização: o que está principalmente em causa

Realizam-se debates sobre a questão de saber se o poder e a autoridade deverão ser transferidos do governo central para as comunidades locais e, na afirmativa, até que ponto, como e quando. Os camponeses e os pastores, os técnicos e os dirigentes, sem falar dos gestores das organizações não-governamentais (ONG) e das agências de financiamento que intervêm na região, procuram resposta não apenas a estas questões mas também a tantas outras ligadas à descentralização.

Interrogam-se, especialmente, sobre a capacidade das comunidades locais a auto-gerirem-se. Os mesmos indivíduos e grupos - muitas vezes a partir de perspectivas totalmente diferentes - também procuram informações relativas às incidências das políticas de descentralização sobre a eficácia, ou mesmo sobre a própria existência, do governo nacional.

Preocupam-se com os eventuais conflitos entre autonomia local e planificação nacional. Inquietam-se com a eventualidade de os grupos étnicos começarem ou prosseguirem conflitos armados uns contra os outros em caso de descentralização do poder e da autoridade. Numerosos observadores querem saber que papel deverão desempenhar as ONG nos sistemas mais descentralizados. Perguntam se as agências de auxílio ao desenvolvimento irão conceder o seu apoio à descentralização e, se assim for, de que maneira. Do mesmo modo, interrogam-se sobre o modo como os operadores económicos privados irão evoluir em sistemas não centralizados.

Responder a todas estas questões relativas à descentralização põe problemas, em parte por insuficiência das informações de que dispõem os países membros do CILSS quanto ao funcionamento dos sistemas não centralizados. Actualmente, a descentralização formal que interveio na região, ainda é insuficiente. A experiência do Senegal é instrutiva mas muito limitada. Por exemplo, dá poucas informações sobre os custos e vantagens de uma acção que consiste em autorizar as comunidades a funcionar como administrações locais autónomas, utilizando estruturas do governo comunitário em vez das que são impostas. Além disso, a experiência raramente dá exemplos práticos e provas, quanto às consequências da descentralização.

As elites dos países membros do CILSS que dirigiram os governos nacionais, bem como os gestores de numerosas agências de auxílio que financiaram actividades de desenvolvimento na região, têm um conhecimento muito limitado dos sistemas descentralizados; esses funcionários foram formados nas estruturas e de acordo com os procedimentos dos sistemas políticos centralizados. Muitos deles consagraram-se, durante a respectiva carreira profissional, à gestão desses sistemas. É pois compreensível que lhes faltem modelos alternativos e experiência.

Consequentemente, é-lhes difícil imaginar como podem ser geridos os assuntos governamentais nos sistemas não centralizados, ou antes, multi-centralizados, nos quais não há uma estrutura governamental única que detém a autoridade absoluta. Do mesmo modo, têm dificuldade em imaginar as vantagens potenciais ligadas à transferência da autoridade e do poder para as comunidades e governos locais, e aos que consistem em deixar os processos de funcionamento à iniciativa local e não à supervisão da administração de tutela.

Estratégia e conteúdo do relatório de síntese sobre a descentralização

O relatório de síntese presta informações tanto aos adeptos como aos inimigos da descentralização nos países membros do CILSS. Essas informações são concebidas de forma a tornar mais construtivas as discussões relativas ao tema. O relatório convida os leitores a uma reflexão mais atenuada, definindo com maior precisão as vantagens, os custos e os limites da descentralização como política formal, concebida para ajudar as populações dos países interessados, a gerir melhor os seus recursos renováveis e a obterem, dos serviços públicos, uma melhor qualidade.

O relatório não toma a descentralização como uma panaceia. Pelo contrário, o documento dá as razões que fazem da descentralização uma solução para certos tipos de problemas mas, de forma nenhuma, para todos os problemas.

O relatório descreve os esforços dos países membros do CILSS a favor da descentralização num contexto histórico, e presta esclarecimentos sobre a terminologia. Propõe uma metodologia de reflexão relativa às questões de descentralização e aponta vários casos que ilustram as suas vantagens e inconvenientes. Por fim, realça as questões importantes ligadas à gestão política descentralizada nos países membros do CILSS.

O documento estabelece uma distinção entre as diferentes terminologias que se aplicam ao processo de descentralização.

A distinção mais importante é, por um lado, a operada entre a desconcentração que é a transferência não definitiva do poder e da autoridade para a estrutura sub-nacional ou técnica e, por outro lado, a descentralização que é a transferência definitiva do poder e da autoridade de uma jurisdição autónoma superior para uma outra de grau inferior. As regras administrativas que obrigam os agentes florestais a velar pelo respeito das disposições do código florestal, constituem um exemplo de desconcentração. Quanto ao conceito de devolução, ele é ilustrado pela legislação da autorização permanente, criada pelo governo nacional, que permite às comunidades locais organizarem-se sob a forma de jurisdições autónomas com o poder de administrar, gerir e explorar os recursos florestais locais.

A questão central: melhorar a capacidade de resolução dos problemas

O relatório começa por uma hipótese de base: os problemas surgem consoante as dimensões ou em graus diferentes e criam públicos nas mesmas proporções. Os membros de qualquer público assim criado são igualmente afectados pelo problema. Partilham o interesse comum da sua resolução. O seu interesse "público" tem de ser verdadeiramente profundo, em todo o caso suficiente, para justificar a acção. (Os leitores notarão que esta abordagem apresenta o debate relativo às questões de descentralização em termos diferentes dos do debate em curso sobre as relações entre "Estado" e "Sociedade civil").

Na abordagem-problema aqui adoptada, a descentralização terá de tomar a forma, não de uma desconcentração uniforme do poder administrativo nem a de uma descentralização total do poder, por exemplo do governo nacional para as comunidades. Inversamente, o grau de devolução e a própria oportunidade dessa devolução, dependem ambos do problema em causa. De acordo com o relatório, a primeira fase de uma tal abordagem pragmática para a resolução de um dado problema colectivo, é a de entender a origem desse problema. O comportamento humano cria muitas vezes problemas ou intensifica os que já existem; por exemplo, a desflorestação aumenta a erosão, tanto através dos ventos como da água, tornando assim mais difícil a agricultura.

Para reflectir sobre as soluções de maneira efectiva, é indispensável, por exemplo, analisar as incitações que motivaram os indivíduos e os grupos a cortar mais madeira do que a que é actualmente produzida.

Os factores de incitação são de tres ordens:

- As características económicas dos bens e serviços (e as tecnologias usadas para os produzir) a que o problema respeita;

- as características das comunidades confrontadas com o problema;

- e a natureza das regras que influenciam o comportamento perante o problema.

As combinações destes factores variam de uma situação para outra. É pois importante analisar cada uma delas na sua especificidade, em vez de supor que problemas idênticos, de mesma ordem, terão forçosamente uma solução única que poderá ser imposta através de legislação formal.

Uma vez clarificadas as motivações dos interessados, é possível modificar as incitações que os animam e ajudar assim a resolver o problema. Muitas vezes, a maneira mais fácil de levar a cabo uma tal acção, é a de modificar as regras. Mas há que notar que as regras a modificar deverão ser as que estão em vigor, por serem as que influenciam realmente o comportamento das pessoas. Podem ser, embora não necessariamente, as leis e regulamentações formalmente existentes.

A descentralização da autoridade colectiva como meio de abordar os problemas, mostra-se como uma das formas de utilização das regras para alterar as incitações das pessoas. Se as populações das comunidades ou os governos locais têm o poder de decidir de que modo se vão dotar de serviços de educação primária, eles vão interessar-se mais pela questão, porque são capazes de conceber sistemas adaptados às necessidades dos seus filhos, em vez de se acomodarem a um modelo normalizado de educação. Uma abordagem concentrada sobre as regras, pode privilegiar a privatização do controlo em casos concretos; por exemplo, atribuir direitos de propriedade sobre certas espécies de árvores aos proprietários das terras em que elas crescem. Uma outra abordagem, poderia autorizar as colectividades, a níveis diversos, e os operadores económicos privados, a colaborar conjugando os seus esforços para abordar os problemas específicos, tais como a gestão das encostas ou a manutenção das estradas.

Estudos de casos

Para ilustrar estes pontos, o relatório inspirou-se em cinco estudos de casos. Embora as informações apresentadas nos diferentes casos sejam supostas correctas no momento em que foram recolhidas, não devem por isso ser consideradas como uma descrição precisa das realidades actuais, mas antes como exemplos destinados a ilustrar certos assuntos e princípios.

Dizem respeito a dois problemas de gestão de recursos naturais renováveis (gestão política e técnica), duas questões de prestação de serviços e uma questão relativa aos direitos das minorias:

- A problemática do abastecimento de água, no âmbito de um sistema de irrigação, em Cabo Verde.
- Os problemas ligados à gestão de uma vasta floresta, objecto de utilizações múltiplas, e parcialmente concorrenciais, no Níger.
- Os esforços das ONG para implicar as comunidades na educação primária com vista a melhorar a escolarização, na Gâmbia.
- Um esforço de colaboração implicando as autoridades administrativas da cidade de Dakar e seus subúrbios, para melhorar o sistema sanitário urbano.
- E os esforços de protecção de um grupo de pastores, em minoria, no Mali.

Questões de ordem geral e recomendações

As questões inerentes a todos estes problemas deverão ser resolvidas se se quiserem encontrar soluções duráveis para tais problemas. O relatório de síntese recomenda que:

- Os governos nacionais reconheçam, por um lado, a legitimidade da autoridade das comunidades e, por outro, as diversas formas de organização própria das populações locais, em vez de exigirem que todos os sistemas de administração local se conformem a um modelo imposto pela autoridade central.
- Os governos nacionais criem legislações que permitam delegar nas comunidades e estruturas locais que o solicitarem, o poder e a autoridade de que qualquer sistema de gestão política e técnica necessita para uma canalização eficaz dos comportamentos, ou para diminuir ou resolver um dado problema, ou seja:
 - Autoridade para instituir e aplicar regras, sancionar infracções e resolver os conflitos a elas relativos;
 - Autoridade para mobilizar os recursos (através dos impostos locais, taxas, etc.), com vista a financiar as actividades colectivas numa base não-voluntária.
- Os governos nacionais reconheçam aos cidadãos o poder de criar novas jurisdições para fins específicos, por exemplo, a gestão dos recursos renováveis ou a prestação de serviços.
- Todas as jurisdições governamentais respeitem estritamente o princípio da subsidiaridade, que quer que a resolução dos problemas públicos seja confiada às jurisdições de menor grau, capazes de as abordar eficazmente.
- Todas as jurisdições governamentais favoreçam a multiplicação dos recursos (político, jurídico, constitucional, etc.) de forma a permitir aos cidadãos que se protejam dos abusos, para refrearem a tendência dos funcionários para abusarem dos seus poderes de forma a daí tirarem proveito.
- Os governos nacionais, as agências de auxílio, as ONG e os cidadãos, deem o seu apoio às medidas de transparência, à livre circulação da informação e aos mecanismos de formação, de forma a que os sahelianos possam informar-se do comportamento dos gestores e dos serviços públicos e adquirir as competências necessárias para sobreviverem num mundo em constante evolução.

Depois da análise dos custos e das vantagens destes princípios e questões, o documento aborda o problema da segurança dos grupos minoritários. A resolução deste problema por um ou outro dos países membros do CILSS, será considerada como a realização de um objectivo importante. As finalidades de uma tal investigação pragmática de soluções duráveis para os problemas gerais e persistentes, são de três ordens:

- Melhorar as condições gerais de vida;
- Promover a coexistência pacífica entre comunidades;
- Reforçar a equidade das decisões políticas tomadas pelas instituições locais.

A. INTRODUÇÃO

1. Situação inicial

É de notoriedade pública que os países do Sahel sofrem de numerosos problemas de que a grande maioria dos outros países só teve conhecimento através das imagens, fortemente mediatizadas, da seca de 1973 e da de 1984-85 (menos mediatizada mas, sob certos aspectos, mais rude).

O que chocou o resto da humanidade, foi a aquela súbita e forte penúria dos recursos naturais. Mas muitos ignoram que, desde há um certo tempo, esses recursos estavam super-explorados sofrendo de forte degradação em numerosas regiões.

O que também pareceu surpreender os "observadores estrangeiros", foi a descoberta de numerosos outros problemas: a inadequação dos serviços públicos; as condições de vida deploráveis das populações, especialmente as comunidades desfavorecidas (muitas vezes minorias nacionais); a violência com que se afirma o carácter étnico de conflitos que têm eles próprios tendência a multiplicar-se; o mau funcionamento das instituições encarregadas de resolver esses problemas; por fim, os recursos financeiros limitados de que dispõem os Estados e as comunidades para enfrentarem os problemas e dar-lhes soluções adequadas e duráveis.

É este último aspecto, que não é certamente o menor, que mais reteve a atenção dos representantes dos Estados e dos financiadores. A partir do fim dos anos 70, estes últimos pareciam cada vez mais preocupados não só pela falta de recursos financeiros, mas também pela maneira como os Estados sahelianos geriam esses recursos. Não é pois de admirar que, a partir de 1980, tenham sido exercidas pressões sistemáticas sobre os Estados pelos financiadores para a instauração de outras formas de gestão dos recursos. Mas já a partir de 1975, as "élites" viam claramente que o reino do Estado-providência (muitas vezes depredador) estava em vias de extinção se não se extinguiria já.

Foi pois num contexto muito difícil que se pôs (ou repôs, para certos países) a questão da descentralização. E, para muitos administradores, agentes de desenvolvimento e conselheiros técnicos, foi grande a tentação de ver na descentralização a panaceia (a técnica que permitia abolir todas as imposições).

Esta concepção, bastante simplista, veicula muitos erros: confusões a propósito do próprio conceito de descentralização, muitas vezes assimilado a uma simples desconcentração dos serviços técnicos e administrativos; sub-estimação das dificuldades em assegurar uma transferência real de autoridade das instituições "superiores" para as instituições de base; engano quanto à natureza (complexa) dos conflitos que opõem diferentes comunidades, ou que opõem comunidades aos Estados.

2. Descentralização e desconcentração

A desconcentração é, incontestavelmente, uma questão fortemente ligada à da descentralização. A desconcentração tem por objectivo tornar os serviços técnicos e administrativos mais eficazes organizando uma transferência de responsabilidade do nível central (nacional) desses serviços para os seus representantes locais (os diferentes níveis indo da região à aldeia e acampamento).

No Sahel, a desconcentração fez parte das preocupações dos "administradores" dos vários Estados a partir do período pré-colonial.

A era pré-colonial: descentralização ou desconcentração ?

No que respeita aos grandes impérios do Oeste africano, está actualmente em curso um debate entre duas teses. A primeira delas sustenta que a experiência passada em matéria de gestão dos assuntos públicos, não ultrapassou o estágio de uma simples desconcentração. Afirma que a intervenção do poder central (a corte imperial e a sua administração) chegava ao ponto de tratar da organização das relações socio-económicas diárias, parte interna das comunidades submetidas.

A segunda tese sustenta que os grandes impérios pré-coloniais puderam constituir-se e, sobretudo manter-se, porque os imperadores haviam aceite uma verdadeira devolução por transferência do respectivo poder, adquirido no momento da conquista às autoridades locais. De acordo com esta tese, o que importava ao imperador era a obediência dos povos conquistados que aceitavam desempenhar certas obrigações em relação ao poder central (impostos, tributo, apoio em tempo de guerra, etc.). Por seu lado, o imperador comprometia-se a garantir a protecção dos interesses do povo conquistado perante outros povos exteriores ou interiores ao império). Uma vez ajustados estes acordos, o império podia mesmo deixar reinar a família real que lá estava antes da conquista, sendo, de resto, o que acontecia com maior frequência. Mais importante, enquanto a comunidade desempenhava as suas obrigações em relação ao império, este não intervinha na sua organização interna.

Esta tese, a mais provável, permite pensar que as primeiras experiências importantes de descentralização no Sahel tiveram lugar nesses momentos longínquos, no sentido de que a devolução por transferência da autoridade surge, para a maioria dos investigadores, como um dos princípios fundamentais da descentralização.

Há que notar contudo que, ainda que certos historiadores¹ apresentem argumentos para esta segunda tese, ainda se não dispõe de material suficiente para ser totalmente afirmativo.

¹ Vide Charles Monteil, "Os impérios do Mali" e Ibn Batuta, "Viagens".

Sabe-se contudo que, como sempre, as experiências variaram².

De resto, a história dos impérios do Ghana, do Mali, do Songhai e do Kanem-Bornu é longa, e é claro que as administrações imperiais mudaram o comportamento consoante os períodos e os povos.

O período colonial é geralmente definido, pelo menos no que respeita à colonização francesa, como o período que viu a aplicação sistemática da lógica de controlo centralizado e de administração cimeira. Mas também conheceu o momento em que a desconcentração se impôs como uma exigência³. Na maior parte dos países antes colonizados por França, isto foi evidente depois da segunda guerra mundial, tendo como data importante o período dito de Autonomia.

A desconcentração sofreu de novo um recuo importante com as independências onde prevaleceu a ideia de que, para que os territórios delimitados pelas fronteiras herdadas do colonialismo vissem surgir as Nações, são necessários Estados centralizadores fortes. E assistiu-se então à criação, não de tentativas de busca de um consenso, mas antes de instauração de um unanimismo simbolizado pela criação de um partido único em quase todos os países ("partido-Estado", partido único constitucional). Em vários destes países, constituíram-se ditaduras que levaram ao reino de pequenos grupos de homens com comportamentos de monarca. A desconcentração só voltou, verdadeiramente, à ordem do dia com a falta, cada vez mais aguda, dos recursos financeiros. Muitas vezes surgiu sob os traços de uma reforma administrativa empreendida nos países sahelianos durante o decénio 1970-1979.

Mas os limites desta actuação foram claramente definidos pelos acontecimentos que abalaram os Estados sahelianos no fim dos anos 80 e no início dos anos 90. As reivindicações das comunidades assumiram formas cada vez mais organizadas e violentas. Essas reivindicações eram também formuladas com maior precisão sobre o que era pedido, a saber, uma modificação total das práticas de exercício e de controlo do poder como um dos meios susceptíveis de melhorar as condições de vida das populações.

Assim estava feita a prova de que a desconcentração tem limites objectivos. Prova também feita de que, deixada a si própria, a administração não pode levar a cabo a sua própria reforma (concebida como suicidária por muitos administradores).

O que as comunidades pedem, é mais do que uma simples desconcentração dos serviços técnicos e administrativos; é dispor do poder necessário para participarem nas tomadas de decisão, na gestão e controlo dos recursos naturais e dos serviços públicos do país.

² O processo de constituição dos reinos Mossi, por exemplo, parece ter originado uma forma atenuada de desconcentração do poder (vide Michel Izard, "Gentes do poder, gentes da terra" "Editions de la Maison des Sciences de l'Homme-Paris"; Cambridge, R.U.: Cambridge University Press, 1985.), enquanto nos Hausa e Bérébéri do actual Níger, prevaleceu uma verdadeira descentralização (André Salifou, "A história do Damagaram").

³ No que respeita à lógica da administração colonial inglesa, vide Wunsch e Olowu.

Essas reivindicações foram resumidas por certos investigadores como a expressão de uma necessidade de democratização das sociedades sahelianas.

3. Descentralização e democratização

A democratização da sociedade é um processo que não interessa apenas as relações comunidades/Estado ainda que, num período tão tumultuoso como o do fim do decénio 1980-89, este aspecto tenha retido mais a atenção dos parceiros do Sahel. A democratização também diz respeito às relações entre comunidades e às relações internas de cada comunidade.

A análise das relações entre comunidades mostra que, apesar de uma história comum, algumas dessas comunidades se mantiveram muito diferentes umas das outras. Essa história comum foi, por vezes, marcada pela dominação de certas populações sobre outras. A coabitação entre comunidades nem sempre foi pois caracterizada pela paz. Em certos casos, perdeu a dominação (como aconteceu com a dominação de comunidades brancas sobre grupos negros) enquanto em outros casos, a situação foi inversa. Isto explica que, nos actuais conflitos, aconteça que surja uma dimensão racial que pouca gente analisou abertamente e com discernimento.

O estudo das relações internas nas diferentes comunidades, mostra a riqueza das formas de auto-gestão criadas⁴ por essas comunidades. A mais corrente dessas formas, ainda que continue a estabelecer uma certa hierarquização entre os grupos da comunidade, só raramente viu desfazerem-se essas relações de hierarquização (sobretudo nos povos pastores nómadas). Inversamente, ao longo dos tempos, as relações de parentesco e a multiplicação de grupos organizados (por exemplo, organizações de entre-ajuda) contribuíram muito para atenuar as formas de dominação que existiam nessa sociedade. Todavia, existem ainda sociedades policéfalas, com vários centros de decisão, cujos elos não são de ordem hierárquica mas sim dependentes de acordo antes da tomada de decisão.

Existem, por fim, algumas poucas sociedades que poderiam qualificar-se como acéfalas, onde as explorações agro-pastoris têm uma vasta autonomia de decisão em relação à aldeia e ao acampamento⁵.

Encontramo-nos pois perante uma situação muito complexa que justifica a prudência que deveria observar-se para a implantação de um processo de democratização. Mas o que é a democratização ?

⁴ Utilizamos aqui o termo auto-gestão esperando traduzir a ideia de "self-governance". Precise-se que o termo auto-gestão é dado neste texto no seu sentido primeiro, sem conotações políticas que dele se reclamaram como foi o caso com A Jugoslávia de Tito. A ideia de "governance" é dada aqui pelo termo "gestão política e técnica". Vide glossário no início desta síntese para a definição de outros termos utilizados.

⁵ Como exemplos, tanto há camponeses sedentários que dependem de Estados sahelianos e que vivem nos limites das regiões florestais, como criadores de gado nómadas que vivem nos limites do Sahara.

A palavra em si mesma foi tabu, durante muito tempo, tanto junto dos Estados africanos como junto dos financiadores. Estes últimos, contudo, admitiam cada vez mais, que a "participação" das populações era indispensável para levar a bom termo os programas de desenvolvimento. Mas participar como? Em vários projectos financiados pelo exterior, a "participação" das populações consistiu em efectuar trabalhos definidos pelos agentes do Estado e pelos representantes dos financiadores. Estava fora de causa que as populações participassem nas tomadas de decisão quanto à escolha, criação e controlo das políticas de desenvolvimento. Ainda menos era questão que essas populações pudessem tomar, livremente e sós, certas decisões relativas à organização da sua vida.

Os financiadores explicam a sua "prudência" pela obrigação que têm de respeitar o princípio de "não ingerência nos assuntos externos dos Estados independentes". Podemos duvidar que seja a única razão, para não dizer a verdadeira razão.

Outros sustentam que o termo "descentralização", adoptado em finais dos anos 80 pelos financiadores como política a adoptar no Sahel, obedece à mesma lógica. Os financiadores, para não serem acusados de ingerência, teriam evitado falar de democratização e teriam utilizado o conceito de descentralização. Para estes investigadores haveria, agora que os dados políticos evoluíram muito no Sahel, falar antes de democratização.

Sem entrar em polémica com esta tese, pode observar-se que o conceito de democratização surge também cada vez mais edulcorado. Hoje em dia, o risco é grande de que os parceiros do Sahel reduzam a democratização a umas quantas adaptações das estruturas e de processos políticos apenas a nível nacional: multipartismo, assembleia nacional, eleições livres.

Sem negar a utilidade e mesmo o carácter indispensável do debate conceitual, convém evitar enterrarmo-nos em querelas de palavras bem inúteis em si mesmas. Para tanto, uma das precauções a tomar é proceder à definição dos conceitos utilizados nesta síntese⁶.

Mais importante é, contudo, estudar as relações entre democratização e reconhecimento da legitimidade das estruturas locais que pressupõe a descentralização tal como a definimos neste relatório.

Há com efeito que partir da ideia de que proceder a uma descentralização (devolução por transferência do poder) supõe o reconhecimento da legitimidade das estruturas que beneficiam dessa descentralização. Por outro lado, a democratização supõe a instauração ou o reforço da equidade a nível das estruturas locais de tomada de decisão. Como ajudar uma instância local, cujas relações internas são julgadas pelos observadores externos insuficientemente equitativas, a demonstrar mais equidade nas suas tomadas de decisão sem que tal apareça à comunidade como um não reconhecimento da legitimidade dessa instância? E como definir os critérios de equidade? Estas questões que estão no centro da problemática da descentralização, estão tratadas na terceira parte desta síntese.

⁶ O essencial dos princípios notados no quadro intitulado "Democratização" provém de um documento, "Princípios do "governance" democrático, preparado pelos Profs. Vincent e Elinor Ostrom do Workshop in Political Theory and Policy Analysis da Universidade de Indiana, para o projecto "Descentralização: gestão e finanças". Este projecto é organizado e financiado pela Agency for International Development (AID).

A democratização

O termo designa uma redistribuição do poder ou, se se quizer, as modificações das relações de força a favor dos cidadãos de um país e a curto prazo, a expensas das autoridades. Nos países do CILSS, como noutros, a palavra descreve uma evolução dos sistemas de organização política autoritária onde a participação na tomada de decisão e sua aplicação, estavam reservadas apenas às elites nacionais, para sistemas abertos à participação das comunidades de base. Quatro critérios distinguem os sistemas de tendência democrática dos sistemas de carácter mais autoritário:

1 - O poder está dividido e os diferentes centros de poder equilibram-se a todos os níveis, indo da comunidade à nação, no interior do sistema;

2 - Os comportamentos das autoridades são acompanhados pelos cidadãos e por outros "responsáveis" que não são, forçosamente, os superiores hierárquicos daqueles; através de todo um leque de mecanismos baseados nas regras operacionais, de tomada de decisões colectivas e constitucionais, recurso jurídico, opções institucionais, pedidos de apoio formulados aos eleitos de um grupo ou de uma jurisdição junto de outros funcionários, eleições, participação em assembleias públicas, etc. os cidadãos podem pedir contas às autoridades;

3 - Os conflitos deixam de ser considerados como males públicos a suprimir porque perturbam a marcha do sistema, mas sim como indicadores de problemas que opõem cidadãos entre si ou cidadãos a funcionários. Os problemas deverão ser resolvidos de maneira aberta, objectiva e equitativa através da negociação, mediação e julgamento, para chegar a soluções duráveis para tais conflitos, a fim de assegurar - ou restabelecer - a boa marcha do sistema;

4 - Os cidadãos gozam de garantias constitucionais que têm força de lei e limitam as possibilidades de acção dos funcionários em relação aos cidadãos.

Consequentemente, em sistemas democráticos, os cidadãos exercem um controlo real sobre os funcionários. É de notar que estes princípios democráticos só são realmente eficazes para canalizar a acção dentro de um sistema, se forem aplicados em vários campos, ou seja, nos locais de trabalho, nos mercados, nas ONG e nas colectividades locais.

4. Noção de descentralização

Cada vez mais parece que o melhor ponto de vista para ter uma ideia clara da questão da descentralização, da sua necessidade ou não, do método de a empreender, etc., é o de tomar uma atitude muito pragmática. Há com efeito que abandonar a ideia de que a descentralização nos países do CILSS deve ser abordada na óptica de um modelo de reforma política global⁷.

Ao contrário, a questão é: no contexto de uma dada comunidade, de uma situação local ou de um determinado país, quais são os problemas fundamentais a resolver ? E quando a resposta a esta questão for clara, outras questões se seguirão, sendo mais fácil encontrar-lhes respostas claras. Por exemplo: quem apresenta tal ou tal problema ? Quem é abrangido pelo problema e como ? Isto permite ter uma ideia da situação de que se parte. Depois, podem seguir-se questões relativas aos tipos de soluções e aos meios que se poderão utilizar para chegar à solução mais eficaz.

Muitas vezes tal solução aparece, ela própria, como resultado de negociações entre diferentes actores sociais, entre eles os representantes do Estado. A sua criação exige a combinação de alterações importantes no funcionamento interno das comunidades, no ajuste das relações entre elas, e no comportamento dos representantes do Estado. De resto, é claro que estes últimos têm capacidade para criar ao conjunto do processo um obstáculo sério.

Mas não é a única razão para que os serviços técnicos e administrativos sejam associados ao processo. Para além das competências de que tais serviços podem dispôr, há que admitir que os que os animam são cidadãos como os outros. A este título, as suas reivindicações deverão ser tomadas em conta pelos outros actores sociais, no processo de negociação que precede a tomada de decisão. O fio condutor dessas negociações é o espírito de equidade em matéria de repartição dos deveres e dos direitos na criação das riquezas e sua repartição.

Assim concebida, a descentralização surge como um movimento duplo, que combina elementos de democratização e de descentralização aos quais se juntam, dado o actual contexto do Sahel, elementos de desconcentração.

5. A descentralização não é uma panaceia

De acordo com o método aqui proposto, uma vez determinadas as características do problema, é possível analisar se uma estratégia que consiste em descentralizar o poder e a autoridade para tratar do problema, dá esperanças de solução durável. Haverá por isso que considerar a descentralização como uma panaceia ? Certamente que não, pois não é a priori certo que as respostas propostas para os problemas analisados sejam as melhores. Mas é, apesar de tudo, inegável que, na maior parte dos países do CILSS, a descentralização do poder e da autoridade em matéria de tomada de decisão e de gestão dos recursos, oferece uma promessa de utilização mais eficaz e mais equitativa desses recursos.

⁷ Isto em nada exclui a possibilidade de troca de informação sobre as diferentes experiências empreendidas nos países, e de determinação de eixos de orientações gerais para o Sahel.

Descentralização: um termo complexo

Há que distinguir vários conceitos fortemente ligados à descentralização. Na literatura de língua francesa, o sentido primordial do termo implica a devolução por transferência de autoridade. Outros conceitos distinguem outras formas de transferência da autoridade das estruturas de nível "superior" para as estruturas de nível "inferior". A desconcentração é assim um deles, bem como a delegação, a privatização e a desregulamentação.

A descentralização é uma transferência positiva do poder de decisão e de execução de uma jurisdição de escala mais elevada para outra de escala inferior, por exemplo, do governo nacional para as comunidades, reconhecidas como jurisdições autónomas nos domínios em que gozam de poderes descentralizados. Uma tal descentralização (ou devolução por transferência do poder), poderia respeitar ao controlo, pelas comunidades, dos recursos renováveis que se encontram nos seus territórios.

A desconcentração é uma transferência não definitiva da autoridade de decisão e de execução no interior de um aparelho administrativo ou técnico, por exemplo o Ministério do Interior ou o Serviço das Águas e Florestas.

A delegação implica uma transferência não definitiva da autoridade de um serviço administrativo para uma sociedade mista, por exemplo. A título de ilustração, uma delegação pode respeitar à responsabilidade de organizar a manutenção dos caminhos rurais ou o saneamento de uma cidade.

A privatização descreve um processo de transferência para os actores privados dos direitos de propriedade sobre sociedades que, antes, possuíam um estatuto público.

A desregulamentação respeita à acção pela qual um campo de actividade, antes regulamentado por um poder público, deixa de o ser. Os operadores que actuam nesse campo, organizam então as suas actividades reportando-se ao direito civil.

Na literatura anglo-americana, "devolução" "desconcentração", "delegação", "privatização" e "desregulamentação", são consideradas variantes ou formas diversas da descentralização. Estes conceitos, em inglês, têm as mesmas definições que em francês, salvo que a "devolução" é a variante mais importante da "descentralização", a não se confundir com ela como é o caso em francês.

Este documento trata de questões relativas à descentralização consideradas fundamentais. Assenta em exemplos de gestão dos recursos naturais e dos serviços públicos. Tais exemplos servem para levantar problemas que julgamos necessário levantar, numa abordagem de resolução descentralizada.

Este texto não tem a pretensão de dar resposta a todas as questões, tanto mais que os argumentos a favor ou contra a descentralização não são simples. Além disso, um processo de descentralização por transferência do poder e da autoridade é complexo: com efeito, afecta de maneira simultânea vários sectores, e é de notar que os efeitos sobre um sector se repercutem noutros.

E há que fazer uma observação fundamental: o poder e a autoridade são fenómenos políticos. Como tais, provocam, forçosamente, reacções por vezes vivas. Atribuir pois o poder e a autoridade de instituições de alto nível, ou mesmo nacionais, a instituições cada vez mais próximas da base, não resolve o eterno problema político "Quem tem o controlo do exercício efectivo do poder ?".

Se é suposto que o poder deve ser utilizado para resolver problemas de forma a melhorar as condições de vida dos cidadãos, e se se admite que estes últimos são capazes de julgar se uma política ou uma actividade lhes é favorável ou não, então é de crer que esses cidadãos deverão ter um grande papel a desempenhar no controlo da utilização do poder. Por outras palavras, esses cidadãos deverão participar nas tomadas de decisão políticas que tratam dos problemas que lhes dizem respeito, tal como deverão participar no controlo da aplicação dessas decisões.

O mínimo que se pode dizer é que, durante quase todo o século XX, tal não foi o caso na maior parte dos países do CILSS. Sob os regimes colonial e post-colonial, o poder formal, e muitas vezes o poder efectivo, esteve concentrado nas mãos de uma elite relativamente pouco numerosa. E se aconteceu que alguns membros dessa elite usaram desse poder para promover o bem-estar geral, a maior parte do tempo ela dele se serviu para manter os seus próprios privilégios ou dele abusou a ponto de corroer o bem-estar geral.

A razão de tal comportamento, é dupla:

- Ou os membros dessa elite que queriam agir correctamente tinham conhecimentos limitados que os impediam de agir melhor. A consequência de tal situação é a de que os sistemas políticos altamente centralizados que faziam funcionar, não lhes facilitava nada, nem sequer aprender a agir melhor a partir das reacções das populações às diferentes medidas tomadas;
- ou a maior parte dos membros da elite estavam simplesmente mais resolvidos a promover o seu bem-estar pessoal do que a instaurar um clima de confiança (neles e nos outros) permitindo às populações participar na elaboração das soluções dos seus problemas.

Este documento analisa três grandes factores que devem ser tomados em conta quando se trata de transferir a autoridade para as instituições de nível inferior e para as comunidades.

Em primeiro lugar, os analistas - incluindo os cidadãos - deveriam avaliar as características do problema. Se se trata de um problema público ou de um "bem de uso comum"⁸, então é importante determinar quais as instituições mais motivadas para o assumir. É também importante definir os conhecimentos e competências necessários para tratar esse problema com resultados positivos.

Em segundo lugar, há que analisar os tipos de políticas e de mecanismos que permitem dar o poder aos cidadãos.

Em terceiro lugar, há que analisar as vias pelas quais os cidadãos podem exercer maior controlo sobre a utilização do poder.

Além destes factores, o documento aborda questões críticas relativas ao futuro da descentralização nos países do CILSS, nomeadamente a questão das populações minoritárias e da salvaguarda dos seus direitos, num contexto em que muitos políticos, a nível nacional, estão preocupados com a preservação das fronteiras do país.

B. CINCO EXEMPLOS QUE ILUSTRAM AS QUESTÕES DE AUTONOMIA LOCAL DE CONTROLO

1. Introdução

Com este capítulo sobre a lógica institucional da descentralização, queremos abordar a questão da multiplicidade dos problemas a que as numerosas comunidades sahelianas estão confrontadas, e que necessitam soluções e instituições múltiplas.

Esta introdução vai pois tentar evidenciar uma lógica institucional de desenvolvimento começando por alguns problemas específicos. Que servem para ilustrar uma abordagem analítica do desenvolvimento e realçar as condições em que uma descentralização tem um papel decisivo a desempenhar. Com efeito, há que não esquecer que é a busca de soluções para problemas específicos que permitirá determinar a utilidade de uma qualquer descentralização. A descentralização em si mesma e por si só, é um contra-senso. Pior ainda, uma descentralização iniciada que não ajude a resolver os problemas, vai acabar por complicá-los inutilmente. Há que compreender as vantagens e inconvenientes da descentralização, em função dos problemas surgidos.

⁸ Por "bem de uso comum" há que entender um bem ou serviço de que é fisicamente difícil controlar o acesso pelos utilizadores e cujo consumo que estes dele fazem é separável (divisível) e se torna competitivo no momento em que a procura ultrapassa a oferta (exemplos: a água para os utentes de um sistema irrigado; pastagens não cercadas; pescas marítimas e em água doce).

Para poder fazer uma tal apreciação, há pois que examinar:

1 - primeiro, os problemas: são, incontestavelmente múltiplos e complexos no que toca ao Sahel. De facto, correspondem às numerosas necessidades das várias populações: necessidades fundamentais ligadas à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, outras necessidades cada vez mais prementes ligadas à educação, à saúde, e, de um modo geral, às condições de vida;

2 - depois, os "públicos"⁹ criados por estes problemas. Os membros desses públicos são confrontados, na maior parte dos casos, aos diferentes problemas e de maneiras diversas (com maior ou menor acuidade e não forçosamente nos mesmos termos) ;

3 - por fim, as acções colectivas, e talvez individuais, a empreender para resolver esse problemas: serão certamente a combinar e a sua aplicação exige instituições diferentes.

Essas instituições deverão ser múltiplas para fazerem face à multiplicidade de problemas e cada uma delas deverá ver o seu papel o mais pormenorizado possível, pela comunidade ou comunidades que o criam. Esta é a condição da eficácia e é em seu nome que os cidadãos deverão criar tantas instituições quantas as necessárias. A multiplicidade das instituições de base não é sinónimo de anarquia se cada uma delas souber quais são os limites das suas atribuições consoante as situações, e se tais limites forem fixados, de cada vez, de comum acordo entre os diferentes actores sociais.

Os exemplos que aqui desenvolvemos abordam, a par destas questões de eficácia, os problemas dos custos das medidas a adoptar. Para dar uma ideia concreta deste aspecto, escolhemos o exemplo da reforma da educação primária na Gâmbia.

Dada a modicidade dos meios de que as comunidades e os Estados do Sahel podem dispôr, é dado um lugar importante à incitação da busca de soluções novas, originais e "baratas". O exemplo da recolha do lixo nos bairros pobres de Dakar, no Senegal, ilustra bem esta exigência da descentralização.

Do mesmo modo, lembra-se a extrema necessidade de fazer prova de flexibilidade a nível das regras que, para se manterem operacionais, devem poder ser modificadas pela comunidade de cada vez que a situação o exigir. Nota-se que, quando a comunidade não tem capacidade para alterar as regras, surgem dificuldades quase intransponíveis como mostra o exemplo do sistema de irrigação de Tabugal em Cabo Verde.

Insistimos em seguida, com o exemplo da gestão da floresta protegida da Baban Rafi, no Níger, no facto de que a complexidade não é um obstáculo insuperável à descentralização.

⁹ A palavra "público" é aqui utilizada como termo técnico designando um conjunto de pessoas que sofrem os efeitos externos-quase sempre de carácter negativo-que engendra um comportamento humano. Vide "público" no glossário.

Por fim, para ilustrar as consequências nefastas do desfazamento que pode existir entre as lógicas dos sistemas de produção das populações e a lógica político-administrativa de recorte territorial dentro dos Estados do CILSS, escolhemos o exemplo da zona pastoril do Norte do Mali.

Sem pretender uma qualquer exaustão, julgamos útil ir buscar exemplos em países diferentes (Gâmbia, Senegal, Niger, Cabo Verde, Mali) para mostrar a capacidade das populações para enfrentar os seus problemas e os limites que podem encontrar nessas acções.

2. A capacidade de alterar as regras, uma exigência em matéria de descentralização: os problemas de gestão dos perímetros irrigados

Os sistemas de irrigação levantam problemas, simultaneamente, de ordem política (como as escolhas colectivas) e problemas de gestão técnica. É assim que os problemas que surgem a nível da parcela, dizem geralmente respeito ao proprietário e/ou ao respectivo explorador enquanto outros problemas, relativos à irrigação, exigem decisões colectivas. O caso seguinte revela o que pode custar aos exploradores individuais a incapacidade do grupo a tomar opções colectivas para resolver um problema que diz respeito ao conjunto do sistema de irrigação¹⁰.

Tabugal em Cabo Verde: as dificuldades de um sistema de irrigação

As terras cultiváveis são um recurso raro em Cabo Verde. Nos anos de boa pluviometria, os camponeses de Cabo Verde conseguem satisfazer cerca de 15% das necessidades alimentares da população. A maior parte dos cultivadores ou tomam de arrendamento as parcelas que cultivam, ou a elas têm acesso como caseiros. Ainda que muitos deles tenham cultivado a mesma terra durante anos, e mesmo durante gerações, esses camponeses estão sempre sujeitos ao risco de expulsão. As relações que gerem a exploração das parcelas são uma fonte de tensão constante.

No vale do Tabugal, concelho de Santa Catarina na ilha principal, Santiago, mais de 100 camponeses das aldeias vizinhas cultivam parcelas irrigadas na qualidade de rendeiros. Cultivam produtos de primeira necessidade e cana de açúcar durante a estação seca. O sistema de produção irrigada foi progressivamente criado a partir do século XIX.

¹⁰ Eve Crowley, Cláudio A. Furtado, Harlan H. Hobgood, Omar Kamara, Daniel H. C. Mendes e James Thomson, "Descentralização, democratização, prestação de serviços públicos, gestão política e técnica de recursos naturais renováveis: Iniciativas e dilemas em Cabo Verde", estudo preparado para o Club do Sahel e CILSS por Associates in Rural Development Inc., Fevereiro de 1993, pp. 137-42.

Diz-se que o sistema de irrigação no Tabugal foi bem estabelecido e claramente definido durante o período colonial: os morgados (grandes proprietários de terras) do Tabugal faziam uma rotação de 15 dias em todas as parcelas. Cada parcela era irrigada durante o período fixado pelos proprietários, ainda que não fosse, necessariamente, o suficiente, dada a dimensão da parcela. Depois da independência, em 1974, o PAICV¹¹, modificou o sistema tentando ajustar o tempo de irrigação à dimensão das parcelas. Esta nova política permitia, a cada camponês, o acesso à água em toda a sua parcela, tanto tempo quanto fosse necessário, de forma a que ficasse perfeitamente irrigada. Todavia, nos últimos anos, as baixas de pluviometria e do nível da água ocasionaram atrasos da rotação nas diferentes parcelas. Situação que se tornou extremamente problemática para muitos camponeses. Com efeito, certos exploradores já não conseguem irrigar os campos convenientemente, outros têm de esperar quase dois meses antes de terem de novo acesso à água. A pressão é tal que muitos camponeses pensam que voltar ao sistema de antes da independência poderia atenuar o problema.

No Tabugal, os produtores não pagam nada pela utilização da água de irrigação nem pela manutenção das bombas ou das fontes. A água da fonte de irrigação, tal como a do sub-solo, pertence, legalmente, ao Estado e, ainda que não seja por este utilizada, é considerada como da sua responsabilidade, pelo menos no que toca à manutenção.

Os utilizadores dizem que as estruturas de tomada de decisões colectivas são tais, que qualquer alteração no sistema de rotação só poderá ser decidida por uma entidade superior ou a partir de uma decisão tomada por todos os interessados. Actualmente, não existe qualquer instância de escolha colectiva para determinar ou modificar as regras operacionais, como o fizeram, no passado, os proprietários de terras e, mais tarde, o PAICV. Ainda que tal sistema nunca tenha sido posto em prática, os camponeses afirmam que as tentativas unilaterais por parte dos utilizadores para alterar as regras, seriam olhadas como um delito e severamente sancionadas, eventualmente com pena de morte.

Este caso ilustra o tipo de dilema que pode surgir na gestão dos recursos renováveis quando as comunidades de utilizadores não têm capacidade para modificar as regras. Quando diminui a provisão de água a ponto de a colheita não poder ser regada senão de dois em dois meses, as potencialidades do sistema de irrigação estão seguramente sub-exploradas. Os rendeiros do Tabugal reconhecem, evidentemente, os custos que implica a não alteração das regras de rotação da água, mas não têm a autoridade necessária para tomar decisões. Organizando-se, temem criar suspeitas aos proprietários. E se é verdade que modificar as regras não garante resultados satisfatórios, o certo é que as estruturas institucionais actuais são inadequadas indo ao ponto de impedir que os rendeiros tentem negociar um conjunto de regras mais apropriadas para regular a rotação da água. A sua capacidade de organização está tão sub-utilizada como as potencialidades do sistema de irrigação que exploram.

¹¹ Partido Africano para a Independência de Cabo Verde, partido único no poder de 1975 (data da independência) até 1991 (data em que perdeu as primeiras eleições livres do país).

3. A complexidade não é um obstáculo insuperável à descentralização: os problemas de gestão das florestas

A problemática aqui levantada é a de um contexto local complexo a nível do qual há que transferir o poder de tomada de decisão relativa à regulação e gestão de um recurso natural renovável.

A complexidade do contexto vem do facto de se tratar de um recurso complexo (a floresta) que gera vários produtos, satisfaz numerosas necessidades, por vezes conflituais, que são as de vários "públicos". Está, constantemente, sob a ameaça de super-exploração e de destruição.

Situação complexa pois, e por vezes explosiva, mas que pode ser dominada se todos os actores se associarem nas negociações para uma exploração racional e durável do recurso.

A floresta de Baban Rafi no Níger: condições para uma autonomia local de controlo

Com o tempo, a floresta da Baban Rafi, no Níger, viu uma grande parte da sua área consagrada às culturas. Todavia, ela abrange ainda 40. 000 hectares o que explica, em parte, os múltiplos usos que as populações dela fazem. Com efeito, serve como:

- Primeira fonte de abastecimento em madeira para queimar para a cidade de Maradi;
- principal recurso forrageiro para o gado local e para os rebanhos dos criadores de gado transumantes;
- fonte de materiais para ferramenta de madeira (cabos, almofarizes, pilões) e madeira para construção;
- zona de caça para as aldeias circundantes e habitat

de uma pequena manada de elefantes.

Lista sem dúvida incompleta, mas que mostra a complexidade das questões de regulação e gestão dos recursos da floresta.

Os problemas de gestão são numerosos porque são numerosas as necessidades: lenha para os cidadãos, forragens (aéreas, entre outras) para os criadores de gado, terras cultiváveis para os camponeses, proteínas tiradas da caça para todos, bem como os instrumentos necessários a baixo custo, madeira para construção, etc. E não esqueçamos os ecologistas que querem proteger a floresta e preservar as espécies em perigo.

As diversas formas de uso de todo este pequeno mundo abundam em fontes de conflitos, por duas razões: (1) elas vão, com efeito, da preservação total da floresta a práticas que originam o seu desaparecimento; (2) quase cada uma dessas formas de uso representa a sobrevivência potencial de um grupo (pelo menos aos olhos desse grupo) e, por tal razão, representa uma forte motivação económica.

Como conciliar estes diferentes interesses, sobretudo numa perspectiva de utilização durável da floresta de Baban Rafi ? Até uma data recente, era o Serviço Florestal Nigeriano que havia recebido mandato para responder a esta questão. A atitude deste serviço assentou, quase inteiramente, na repressão ("incitações negativas") tais como apreensão dos produtos florestais ilegalmente colhidos, multas, penas de prisão, etc. Esta atitude falhou. O que levou as autoridades políticas e técnicas (florestais) do Níger a procurar novas estratégias de gestão que não sejam uma atitude negativa baseada numa execução externa (de cima para baixo) e uma legislação mal entendida (o código florestal).

Primeiro, foi preciso circunscrever o problema de maneira correcta: dado que as práticas actuais de cada grupo de utilizadores constituem uma ameaça para todos ou parte dos outros grupos, há que determinar que grupo terá de sacrificar o quê, para estabelecer acções aceitáveis. Essas acções deverão originar práticas que favoreçam uma utilização durável da floresta.

Para que tais acções sejam respeitadas, deverão ser reunidas várias condições:

- a definição de "regras constitucionais" determinando quem pode participar na tomada de decisão colectiva e como poderão ser modificadas as regras de escolha colectiva, em função das circunstâncias;
- a criação de acordos que assentem no princípio da equidade: as decisões deverão ser tomadas de forma a privilegiar o apoio aos que suportam os custos, senão as pessoas implicadas no uso da floresta encontrariam os meios de contornar as regras e a floresta sofreria de maior degradação;
- a criação de uma "jurisdição" (ou estrutura local) a nível da floresta que disponha de uma verdadeira autoridade e de um poder de controlo do acesso à floresta, e uma regulamentação da colheita dos produtos florestais.

Perante estas exigências, uma nova experiência surgiu, em 1989, sob o impulso de uma ONG internacional em colaboração com o Serviço Florestal Nigeriano. Trata-se de um projecto de organização das populações agrícolas e pastoris (que vivem à roda da floresta ou dela estão perto), sob a forma de cooperativa dos exploradores de madeira¹². O objectivo, louvável em si, tinha por finalidade levar os utilizadores da floresta a investir de maneira contínua na exploração dos produtos florestais, nomeadamente na venda de lenha na cidade próxima de Maradi.

¹² O projecto consagra também esforços importantes de difusão de tecnologias agrícolas concebidas para melhorar a produtividade dos campos de cultura vizinhos. Esta actividade específica tenta reduzir, através da intensificação dos sistemas de produção, a procura de novas terras e também preservar melhor Baban Rafi da desflorestação.

Esta experiência esbarrou em vários tipos de dificuldades, das quais algumas são de ordem institucional: os problemas de comunicações entre as aldeias (a resolver necessariamente para garantir uma participação efectiva e capaz nas actividades da cooperativa) ; a fraca capacidade da cooperativa no acesso ao mercado da madeira de Maradi, dominado pelos grossistas.

De facto, três questões fundamentais ficaram sem resposta:

- Como estabelecer uma "unidade de gestão política" com a autoridade necessária para criar e apoiar a regulamentação do acesso à floresta ? Isto permitirá transformar o papel do serviço florestal em simples conselho técnico junto dos diferentes grupos de utilizadores.
- Por que meios integrar plenamente os criadores de gado ? Isto implica um plano de gestão mais complexo que garanta, por exemplo, o acesso das pastagens aos rebanhos dos criadores de gado durante a estação seca.
- Por que meios favorecer uma maior expressão dos outros utilizadores da floresta (mulheres, caçadores, ecologistas, etc.) ?

O exemplo da gestão da floresta de Baban Rafi mostra que criar um sistema de gestão de um recurso tão complexo, não é coisa fácil. Mas este exemplo mostra que é possível circunscrever os problemas e aí encontrar respostas cuja criação não esbarre em obstáculos insuperáveis. O caso estudado mostra a necessidade de as autoridades (locais e nacionais) terem o controlo do acesso aos recursos, o papel que as ONG podem desempenhar na definição e aplicação de novas abordagens, a via pela qual os florestais podem contribuir para a protecção e desenvolvimento dos recursos, etc.

A complexidade não é um obstáculo insuperável, desde que todos os actores vejam os seus interesses legítimos tomados em conta e que existam as condições de uma definição clara e transparente (negociada de comum acordo) dos direitos e deveres de cada um.

4. Uma descentralização eficaz e a menor custo: os problemas do sistema educativo em zona rural saheliana

No fim dos anos 80 e início dos anos 90, o sistema escolar de vários Estados do Sahel conheceu uma profunda crise.

Esta crise não data de hoje mas tomou maior amplitude nos últimos anos com a duração das greves, a violência das manifestações e a dureza das medidas tomadas por certos Estados.

Tal crise mostrou, sobretudo, a necessidade de inventar um novo sistema educativo que satisfaça os alunos, os pais e as autoridades (locais e nacionais) sem por isso "custar caro". Todos os Estados do Sahel estão preocupados com esta busca e surgiram várias experiências. A reforma da educação primária na Gâmbia pareceu-nos interessante para ilustrar uma descentralização eficaz e a menor custo.

Na Gâmbia, no início dos anos 70, a pressão rural a favor das escolas tinha-se tornado forte sobre um governo democrático muito atento ao seu eleitorado. Com efeito, as estatísticas regionais mostravam que a população rural gambiana tinha, então, um dos índices de cobertura escolar mais baixos de África. Ao mesmo tempo, via-se claramente que o orçamento nacional não permitia uma expansão da educação primária. Que fazer ?

Em 1978, tenta-se uma solução com a ONG britânica Action Aid the Gambia, mandatada para criar 49 escolas comunitárias. Mas, quatro anos mais tarde, a ONG constatou uma recusa da escola nessas mesmas aldeias que as haviam solicitado: o índice de participação era baixo; pior ainda, o índice de abandono era elevado. E o abandono por parte de um aluno significa muitas vezes a rejeição, pela família, do sistema escolar. A rejeição da escola implicava a necessidade de uma nova resposta. A tentativa empreendida foi a de uma solução comunitária não estatal.

A Action Aid vai fornecer "uma escola comunitária" criando centros chamados "Community Learning Centers" (CLC: Centros comunitários de aprendizagem) animados por professores com o título de "Community Instructors" (CI: Professores primários comunitários). Trata-se de uma acção nova que rompe totalmente com as acções até hoje criadas. De facto, as diferenças são numerosas e importantes:

- A escola tradicional trabalha para a elite e numa língua estrangeira, o CLC oferece, além dos estudos em inglês, matérias em línguas nacionais nas quais os pais podem participar como animadores;
- a escola pertence ao Estado e o CLC à comunidade;
- a escola é organizada pelo respectivo director e o CLC por um comité composto de pais e de CI;
- a escola fecha no fim das aulas e o CLC mantém-se aberto para cursos de alfabetização funcional: os CI estão encarregados de animar, além da escola, clubs de jovens não escolarizados que se sentem assim menos excluídos do sistema;
- o professor primário tradicional mantém-se, na maior parte dos casos, no exterior da comunidade enquanto a vocação de um CI é a de nela se integrar.

A solução comunitária tentada assenta na busca de um conteúdo educativo que ultrapassa o banco da escola.

Mas um dos elementos mais importantes desta experiência é, sem dúvida, a formação dos Community Instructors. Não tendo nem tempo nem meios para assegurar uma formação tradicional dos CI, e perante o pedido dos rurais de aumento do número de escolas, a Action Aid recrutou jovens interessados pela profissão de professor em meio rural. A formação dos CI inclui três fases: um estágio intensivo de dois meses (que culmina num exame escrito e numa demonstração prática) permite nomear o jovem para um CLC; a partir daí, ele beneficia de um enquadramento intensivo na sala de aulas; como animador comunitário, o CI não tem direito a férias escolares: passa esse tempo na comunidade ou efectua um estágio de formação intensiva.

É criado um sistema de incitação ao esforço, pois o salário depende em parte da qualidade do trabalho, e, se os melhores CI se viram nomeados formadores, os maus e faltosos viram-se despedidos.

O interesse deste exemplo da reforma da educação primária na Gâmbia é duplo:

- coloca a responsabilidade da educação das crianças nas mãos dos pais. A herança colonial do Estado-patrão tinha, com efeito, desresponsabilizado pais e alunos, o que levava a uma desmobilização progressiva do corpo docente;
- é atraente porque, neste período de forte restrição orçamental, apoia-se nas forças de duas jurisdições (local e nacional) sem sobrecarregar nem uma nem outra. Contribui para a resolução do problema da educação com um custo que as comunidades locais podem suportar.

5. A modicidade dos meios, uma incitação à inovação: os problemas de saneamento das cidades do Sahel

Um dos problemas mais preocupantes que as cidades sahelianas tiveram de enfrentar sem demora, é o do respectivo saneamento e do respeito das medidas de higiene pelas populações. Problema essencialmente urbano, pois as zonas rurais do Sahel raramente constituem grandes aglomerações onde este tipo de problema se torna preocupante.

Problema difícil dada a falta de meios financeiros, tanto a nível do Estado como das comunas urbanas, e da imensa maioria das famílias que vivem nas cidades.

Dakar: a experiência do saneamento em alguns bairros pobres

Dakar é certamente uma das cidades sahelianas onde as autoridades nacionais e comunais mais esforços fizeram em matéria de higiene e de saneamento. Há que reconhecer que os resultados nem sempre estão à altura dos esforços consentidos. É assim que a comunidade urbana de Dakar (CDU) fez um contrato com a Société Industrielle d'Aménagement du Sénégal (SIAS) para que se ocupe do saneamento da cidade. A SIAS recebe dois biliões de FCFA por ano para colectar a maior parte do lixo doméstico de Dakar.

Mas os camiões do lixo da SIAS apenas operam nas zonas em que as ruas são alcatroadas, o que significa que os bairros com estradas e ruas não alcatroadas, são mal ou nada servidos por este sistema. E muitos residentes (nem todos, é certo) dos bairros mais pobres de Dakar estavam privados dos serviços de colecta do lixo porque os camiões lá não podiam passar.

Este problema atinge proporções cruciais para as populações dos bairros pobres que, para lhe dar remédio, decidiram organizar-se para participar na evacuação do lixo. A modicidade dos meios à disposição dessas populações constituiu uma incitação à inovação. Os habitantes desses bairros criaram um sistema auto-gerido de evacuação do lixo doméstico que permite deslocá-lo para o colocar em zonas acessíveis aos camiões da SIAS onde se constituíram locais de recolha¹³.

Finalmente, a gestão centralizada deste problema diário levou a um sistema que faz entrar em acção, como parceiros, a comuna, um operador do sector privado e comunidades pobres que assumiram elas próprias a responsabilidade de participar na resolução do problema.

O ensinamento a tirar desta experiência é a necessária flexibilidade de concepção nos sistemas, mesmo parcialmente descentralizados, de prestação de serviços. Este caso mostra que certas comunidades (não forçosamente todas, é evidente) inovam quando lhes são dadas a oportunidade e uma razão válida.

6. Rigor e flexibilidade no recorte territorial: o problema da dimensão das colectividades descentralizadas

Na sua luta diária para satisfazer as suas necessidades essenciais, as comunidades desenvolvem actividades num espaço que ocupam de maneira determinada.

Nota-se também que para assegurar a "administração dos homens e dos bens" os Estados criaram "jurisdições" (ou "circunscrições") locais, estruturas de gestão político-administrativa.

Muitas vezes acontece que o recorte do espaço pelas populações com vista à execução das suas actividades de produção, não corresponde ao recorte das autoridades políticas, preocupadas com gestão administrativa.

Este desfazamento, que, em certas sociedades, data do período pré-colonial, aumentou nitidamente com a conquista colonial tomando, desde aí, o aspecto de conflito cada vez mais aberto entre "lógica socio-económica" ("de desenvolvimento") das populações e "lógica político-administrativa" ("de dominação") das autoridades.

¹³ Para mais pormenores, vide relatório elaborado por Sheldon Gellar, Gérard Chambas e Oumar Kamara, "Prestação descentralizada de serviços públicos, governance e gestão dos recursos naturais renováveis: o caso do Senegal", estudo preparado para o Club do Sahel pela Associates in Rural Development, Inc., Burlington, Vermont, Estados Unidos, Dezembro de 1992.

Os choques, inevitáveis, acentuaram-se com a falta de recursos (naturais e financeiros) e as populações desenvolveram formas de reivindicação, que vão da resistência passiva a formas cada vez mais explícitas, se não francamente violentas, como se pôde constatar, em vários países, no fim dos anos 80 e início dos anos 90.

Essas reivindicações consistiram muito pouco, como é evidente, em pedir que o recorte administrativo seja retomado de forma a torná-lo mais conforme às exigências de funcionamento dos sistemas de produção praticados pelas comunidades. Inversamente, muitas comunidades pediram, de forma explícita, uma redefinição das estruturas e mecanismos de tomada de decisão (de gestão e de controlo), e uma modificação total do comportamento dos agentes estaduais (agentes técnicos e da administração).

Em vários países sahelianos (Senegal, Burkina Faso, Mali) operaram-se progressos notáveis nesse campo. Progressos muito sensíveis nas zonas onde as comunidades têm sistemas de produção que funcionam principalmente no interior do território nacional. As reivindicações das comunidades encontram realmente, sem dificuldade de maior, um eco favorável junto de certos agentes da administração, preocupados com a desconcentração dos serviços do Estado.

Mas essas mesmas reivindicações revestem uma outra dimensão aos olhos dos administradores, quando são formuladas por populações cujos sistemas de produção estão acavalados em dois ou mais Estados. Trata-se de comunidades instaladas nas diferentes fronteiras dos Estados sahelianos, especialmente as comunidades que praticam sistemas de produção extensivos (agricultura extensiva, criação de gado transumante). As trocas transfronteiriças deixam de interessar apenas os produtos (em natureza ou em espécie), passando a interessar também a força de trabalho e, sobretudo, a terra (de uma forma geral, os recursos naturais). Assim surgem problemas sensíveis de fronteiras e de gestão dos espaços transfronteiriços.

Desde logo, os conflitos parecem inevitáveis entre Estados preocupados em preservar "a integridade territorial" no âmbito da intangibilidade das fronteiras herdadas do colonialismo, princípio reafirmado sem fim pela Organização da Unidade Africana (O.U.A.) e comunidades que, perante a penúria dos recursos, só têm uma probabilidade de sobrevivência (no âmbito dos sistemas de produção que dominam) na realização das suas actividades, num espaço que se mantém tão grande como durante os períodos pré-colonial e colonial.

Mali: modos de ocupação do espaço (noção de terreno) ; modos de gestão político-administrativa (noção de território)

Esta dimensão dos conflitos não poupou as comunidades agrícolas, como o demonstram os acontecimentos de 1989 no vale do rio Senegal, nas fronteiras entre o Senegal e a Mauritânia. Contudo, o exemplo mais flagrante deste tipo de conflitos respeitou aos povos nómadas que praticam a criação de gado transumante e as trocas de produtos entre países como o Burkina Faso, o Mali, o Níger, a Mauritânia e, fora do Sahel, a Argélia e, a Sul do Sahara (mas cada vez menos) a Nigéria.

Há que começar por lembrar que a economia nómada assenta numa articulação da gestão dos pontos de paragem (e de estadias por vezes prolongadas) e de movimentos que permitem o acesso a recursos naturais (pastagens, água), e a produtos de consumo (milho miúdo, amendoim, etc.). O eixo de articulação era bastante grande indo do Norte (dos confins do deserto) às regiões do Sul (por vezes até à Costa do Marfim, ao Gana, à Nigéria e aos Camarões), regiões produtoras de cereais que entram na alimentação dos povos nómadas. Dois elementos podiam afectar seriamente esta economia: o desaparecimento do meio de locomoção mais cómodo para os nómadas, ou seja o camelo, e a redução do eixo de articulação da economia ou o abrandamento do seu ritmo.

O primeiro verdadeiro golpe dado à economia nómada desta região, foi dado pelos franceses, em 1917, quando requisicionaram os camelos dos Touareg para fazer a guerra contra os alemães na África do Norte. O que levou à primeira rebelião dos Touareg.

O segundo golpe foi dado pelos controlos administrativos que se cerraram e intensificaram com as independências. Estes controlos eram um obstáculo à liberdade de movimentos, indispensável ao funcionamento da economia nómada. Ora esta liberdade de movimentos tinha sido, em parte, preservada pelo colonialismo francês que beneficiava, ele, de entidades políticas mais vastas (África Ocidental Francesa, África do Norte, etc.), entre as quais, de resto, as fronteiras não estavam fechadas.

A tensão aumenta tanto mais quanto, em vários países interessados, a administração é assegurada por agentes vindos de uma sociedade em que domina uma lógica sedentária e que deviam "administrar" homens vindos de uma sociedade de criadores nómadas.

Há certamente elementos de ordem racial e histórica que se vêm juntar a esta situação. Mas o primeiro problema real é a inadequação, cada vez maior, entre um modo de ocupação do espaço por necessidades de produção e de reprodução, e um modo de gestão do espaço para fins político-administrativos.

A manutenção do antigo modo de ocupação do espaço pelos nómadas tornava-se tanto mais difícil quanto surgia um fosso cada vez maior entre esta lógica e a dos Estados: a falta dos recursos naturais na sequência de várias secas e da desertificação, exigia uma maior liberdade de movimentos para os nómadas, enquanto a lógica de segurança dos Estados levava à redução dessa liberdade por meio de um controlo mais apertado nas fronteiras.

Os Estados pensaram encontrar a solução numa modificação do modo de ocupação do espaço pelos nómadas. Solução que era, naturalmente, a da sedentarização a qual supõe uma alteração radical do sistema de produção, do sistema alimentar, em suma, do modo de vida de uma população que era tanto mais convidada a mudar quanto constitui uma minoria no país.

O fracasso da maior parte das experiências tentadas neste campo levou, primeiro, ao êxodo maciço dos povos nômadas para horizontes que julgavam melhores para a sua sobrevivência e a da sua civilização. Mais recentemente, levou a uma rebelião armada com base em reivindicações que iam da exigência de maior justiça (através de uma gestão centralizada dos recursos) ao pedido de divisão do país (ainda que depois se encontrassem num quadro federalista).

Mas a falta de recursos não leva apenas a conflitos Estado/comunidades. Provocando muitas vezes a ruptura dos equilíbrios que estavam na base da coexistência pacífica das comunidades, esta penúria provocou conflitos entre elas. Conflitos por vezes violentos, sobretudo quando algumas dessas comunidades se puderam servir do aparelho de Estado para fazer triunfar a sua "causa".

Novas dimensões vieram rapidamente juntar-se à causa inicial (de ordem essencialmente económica) acabando por ocultá-la no discurso dos protagonistas. As reivindicações de ordem socio-económica são abafadas por reivindicações que têm a ver com o reconhecimento de uma identidade cultural ou mesmo de uma autonomia política, que põe em termos crus o problema da segurança das comunidades desfavorecidas (minorias nacionais, categorias sociais desfavorecidas). O que se constata é que, infelizmente, este tipo de conflito é bastante frequente no Sahel neste último decénio do século XX.

O inventário dos países onde a questão se põe em termos de conflito aberto, permite observar que mais de metade dos países do CILSS estão implicados. Há, desde logo, o caso do Mali e do Níger com a "Questão Touareg", depois o da Mauritânia onde a "Questão Touareg" tem os seus prolongamentos mas onde há que reconhecer que são as relações entre comunidades "brancas" (árabes, árabo-berberes...) e comunidades "negro-africanas" (Haal Pulaar sobretudo, mas também Soninké e Wolofs) que constituem o ângulo agudo sob o qual se põe a questão dos conflitos entre comunidades. No Senegal, é o problema de Casamance que ilustra esta questão, problema que ainda não teve solução definitiva apesar de várias tentativas¹⁴. Por fim, há que citar o caso dramático, se não trágico, do Tchad onde rivalidades entre comunidades criaram, desde há mais de um quarto de século, um conflito armado cujas vítimas são incontáveis.

Cada vez mais, os diferentes Estados confrontados a este tipo de conflito dão relevo aos aspectos socio-económicos, negligenciando os aspectos políticos e/ou culturais (étnicos). O que não quer de forma nenhuma dizer que estes últimos aspectos são ignorados; apenas a resolução dos problemas económicos urgentes e o compromisso assumido com os de mais longo prazo, surgem como anteriores à solução "política" dos conflitos porque corroboram a ideia de equidade que se quer estabelecer ou restabelecer entre as comunidades.

¹⁴ A Federação Senegal-Gâmbia deu, a certo momento, esperanças a certos gestores senegaleses de pôr fim ao "sentimento de isolamento" de Casamance e facilitar assim uma integração que, a nível das mentalidades, leva tempo a operar-se.

C. CONDIÇÕES PARA UMA RESOLUÇÃO EFICAZ E DURÁVEL DOS PROBLEMAS: PRINCÍPIOS, MEIOS, FINALIDADES

Esta secção aborda com mais detalhe os elementos do poder e de autoridade necessários a qualquer jurisdição que tem de tomar decisões, adoptar escolhas colectivas e gerir problemas que atingem os residentes dessas jurisdições.

A maior parte dos problemas que podem ser resolvidos exige modificações do comportamento humano. Os problemas de interesse comum (uma gestão mais eficaz dos recursos naturais renováveis e uma melhor prestação dos serviços públicos) que aqui nos interessam, entram nesta categoria.

Os sistemas de irrigação exigem sempre grandes investimentos em capital e em trabalho, antes de estarem operacionais. Para obter os efeitos positivos desses investimentos, tem de estabelecer-se e manter-se um equilíbrio apropriado no que toca à disponibilidade da água, das terras exploráveis e elementos afins. Se as florestas, de que dependem os homens e os animais para a sua sobrevivência nos meios sahelianos, não forem protegidas e enriquecidas, não poderão continuar a satisfazer as necessidades da actual geração nem, por maioria de razão, da geração futura. Se as crianças não aprenderem os ofícios importantes (tais como a agricultura, a criação de gado, etc.) para ganhar a vida quando adultos, tornam-se um encargo para as comunidades. Todos estes exemplos mostram a necessidade de uma modificação da mentalidade, tanto da parte das autoridades como da das populações, e a adopção de novos modelos de comportamento, se se quiserem obter os resultados esperados.

As instituições não surgem espontaneamente. Alguém tem de as criar, ou seja, conceber séries de regras que motivem as gentes num contexto específico, de forma a agirem coordenadamente e evitar qualquer acção paralizante ou prejudicial. Um "contexto específico" significa, aqui, um ambiente físico particular que pode suportar certos sistemas de produção. Esse contexto compreende também um espaço habitado por um conjunto de pessoas. Pessoas que têm acesso a certas oportunidades, como os mercados semanais e os cuidados de saúde, sendo sensíveis a certas calamidades como a seca, a super-exploração dos recursos, sensação tida tanto pelos próprios residentes como pelos estrangeiros, etc.

O processo de criação das instituições pode levar alguns dias: é o caso talvez de duas ou três pessoas que criam um Grupo de Interesse Económico (GIE) para atingir um objectivo que fixaram (montar uma pequena empresa, por exemplo). Mas também pode levar anos ou decénios, como quando os membros de uma comunidade trabalham ao passo das instituições para a sua auto-gestão.

As regras que criam essas instituições vão, por exemplo, fixar em que parte dos cursos de água da comunidade os homens e mulheres se poderão banhar; como é que as decisões têm de ser tomadas na comunidade, ou para abrir um novo poço ou para ajudar a manter um "Centro comunitário de aprendizagem"; como é que os residentes deverão tratar com os estrangeiros e como deverão ser resolvidas as disputas entre os membros da comunidade e os estrangeiros. A qualidade de vida nas aldeias e acampamentos sahelianos depende enormemente do modo como muitas instituições locais resolvem este tipo de desafio e vários outros problemas que surgem todos os dias.

As instituições locais de auto-gestão ("de self-governance") são então o resultado dos esforços prestados pelas populações para criarem, progressivamente, as regras que lhes permitem ocupar-se dos problemas que, em parte, lhes são comuns. Uma regra ou uma instituição adaptada às condições locais pode, uma vez bem estabelecida, funcionar durante muito tempo. Mas quando as condições se alteram (seca, chegada de uma ONG e novas oportunidades, aumento da população, uma nova estrada, etc.) é indispensável mudar as regras e instituições. E é assim que estas podem levar os indivíduos a adoptarem o comportamento desejado (corte selectivo da lenha e protecção da regeneração, aprendizagem contínua dos jovens, etc.) e desencorajar as actividades não desejadas (como a de levar demasiado tempo para regar a parcela respectiva, ou deitar o lixo doméstico não importa onde ou nos locais públicos).

O que está em causa é pois importante e o procedimento de adopção das regras e instituições é complexo. Há que privilegiar uma abordagem pragmática que parte da análise do problema das comunidades interessadas e dos recursos que podem mobilizar para resolver o problema. Mas pragmatismo não significa empirismo exclusivo. A abordagem que sugerimos assenta em alguns princípios fundamentais que podem servir para a definição de uma política de descentralização.

1. Princípios de resolução eficaz e durável dos problemas

Princípios institucionais de resolução eficaz e durável dos problemas

Este capítulo trata de quatro princípios institucionais que representam os fundamentos de uma resolução eficaz e durável dos problemas de gestão de recursos renováveis e de prestação de serviços públicos. Trata-se dos princípios:

- da legitimidade das estruturas comunitárias em matéria de tomada de decisão;
- da multiplicação dos recursos que os cidadãos podem interpor;
- do respeito da regra da subsidiaridade e suas implicações;
- do reconhecimento do direito dos cidadãos a constituírem novas jurisdições.

1.1 O reconhecimento da legitimidade das estruturas comunitárias em matéria de tomada de decisão

As instituições existem para guiar ou canalizar os comportamentos. Compõem-se de regras. À laia de ilustração, pode tomar-se uma instituição fundamental saheliana relativa à utilização dos recursos e que data da era pré-colonial. Esta instituição inclui, em geral, duas regras de base: primeiro, não deixar o gado penetrar nos campos antes de terminada a colheita; segundo, não cultivar os caminhos de percurso do gado. Estas regras existem para reagir contra as fortes tentações dos dois extremos, tentações que podem provocar conflitos: criadores de gado que não querem preparar os rebanhos a afrontar a estação seca são tentados a "perder" os animais nos campos onde o milho miúdo, o sorgo e o amendoim estão espalhados para secar. Entregam-se assim ao roubo do fruto do trabalho dos camponeses. Estes, do mesmo modo, são grandemente tentados em cultivar os caminhos de transumância do gado, caminhos que aparecem como terras bem fertilizadas. Se tais tentações não forem dominadas, haverá, inevitavelmente, conflitos. Mas se o forem, isso permitirá encorajar o esforço do cultivo e facilitar o movimento de transumância do gado nas zonas de cultura.

Existem outras regras, elaboradas ao longo dos tempos, para garantir o respeito das duas regras de base: respeitam ao período posterior à colheita em que os campos se tornam, legalmente, recursos de livre acesso, à maneira como as disputas são resolvidas e ao modo como são calculados e indemnizados os danos.

Este exemplo mostra que, se as pessoas devem tratar dos seus problemas, elas devem poder tomar decisões colectivas que estabelecem as regras e fazê-las entrar em vigor. De outro modo, o gado irá para os campos no momento da colheita e os cultivadores para os caminhos de transumância sendo abolida a capacidade de coordenar os comportamentos de forma produtiva. Quando tal acontece, as comunidades sofrem duplamente: têm de resolver os conflitos correndo o risco de o não conseguir e de perder assim a produção agrícola e pastoril.

Quando as situações mudam, as regras devem também, em princípio, mudar se se quer que se mantenham efectivas. Se as zonas de mato através das quais passa um caminho de transumância são desmoitadas e cultivadas, pode ser mais difícil para os criadores de gado controlarem os animais. Se há espaço, a regra operacional que define o caminho de transumância poderá ser modificada para o desviar e evitar assim conflitos inúteis.

As regras não se reforçam por si mesmas. As que são formuladas oralmente ou por escrito, são apenas acordos entre as gentes sobre o que é ou não aceitável como comportamento, numa dada situação. Há que contar com a persistência das incitações às atitudes perturbadoras que deram origem à criação das regras. A tentação é grande, e mantém-se, de cortar a árvore mais próxima quando se precisa de uma viga para o tecto. As violações das regras podem manter-se, a menos que sejam aplicadas sanções que as desencorajam.

As sanções podem ser formais, tais como as multas ou a prisão previstas pela legislação. Ou podem ser informais e sociais: por exemplo, a recusa em colaborar com vizinhos que não respeitam as regras locais. A certeza de que as sanções serão aplicadas, conta muitas vezes mais do que a sua severidade. O aldeão que sabe que, se se ausenta de um trabalho comunitário sem razão corre o risco de não beneficiar de qualquer apoio em caso de necessidade, reduzirá ao mínimo as suas faltas não justificadas.

A aplicação das sanções não é nem automática nem espontânea: alguém tem de decidir fazê-lo na sequência de uma violação das regras, por exemplo recusando participar nos trabalhos do faltoso. Quando as pessoas são apanhadas a comportar-se de forma ilegal, deverá haver aplicação de uma sanção, senão a regra será tomada por ineficaz deixando de orientar os comportamentos.

Todavia, é de esperar que o reforço das regras e a aplicação de sanções em caso de violação destas, provocará disputas quando a parte acusada contesta a regra, se recusa a respeitá-la e não aceita a sanção. Há que dominar estas situações; de outro modo, a regra será considerada fora de propósito.

Se os custos de entrada em vigor das regras são elevados ultrapassando muito as perdas que as infracções originam, as populações terão tendência, salvo em casos específicos, a não fazer qualquer esforço para exigir o cumprimento dessas regras.

Suponhamos que o corte ilegal da madeira na floresta de Baban Rafi só pode ser sancionado por um agente florestal, agente que se encontra em Maradi, a 50 km a Norte da floresta. A população local pode não poder suportar os custos de transporte e as despesas correntes necessárias à obtenção de uma aplicação eficaz da regra, salvo em situações de violação flagrante. Noutros casos (quando um vizinho corta uma árvore para fazer uma viga, ou um pastor um ramo para dar forragem aos seus animais durante a estação seca), os habitantes podem concluir que não têm meios para, neste caso, fazer respeitar a regra. Ora é evidente que pequenos incidentes como estes, se forem repetidos bastas vezes, podem destruir uma grande floresta tão seguramente como a desmoita. Só que leva mais tempo.

1.2 A multiplicação dos recursos dados aos cidadãos

Pode, legitimamente, pôr-se uma questão: para quê recursos múltiplos concedidos aos cidadãos? A resposta pode ser formulada em termos de reforço das jurisdições públicas a vários níveis, de forma a que as autoridades respondam com maior eficácia e equidade aos desejos dos cidadãos, e proponham soluções mais adequadas aos problemas. Admite-se que a tomada de decisão descentralizada reforça a capacidade dos cidadãos a resolver problemas, nomeadamente através da devolução da autoridade de tomada de decisão às comunidades locais. O que permitirá:

- aumentar a capacidade dos cidadãos a resolverem, sós ou com outros, os problemas;
- desenvolver a capacidade dos cidadãos em terem como responsáveis aqueles que, formalmente, trabalham como seus agentes: os políticos eleitos, os funcionários e técnicos dos organismos nacionais, regionais e locais;

reforçar a capacidade dos cidadãos a protegerem-se contra os abusos de poder das autoridades.

Mas a questão das instâncias ou instituições a que os cidadãos podem recorrer em caso de necessidade, só se pôs verdadeiramente durante os últimos cinco anos com o processo de democratização que parece ter atingido todos os países do CILSS, ainda que em escalas muito diferentes.

É demasiado fácil citar as numerosas entorses aos direitos dos cidadãos nos vários países, na cidade como nos campos. As violações eram mais flagrantes nestes últimos onde, não apenas o direito era mal citado pelos representantes do Estado, mas também o direito citado por uns era muitas vezes posto em causa por outros. Esta cacofonia das diferentes interpretações do direito dito moderno, vinha juntar-se às dificuldades jurídicas decorrentes da superposição dos direitos locais ("consuetudinários", "tradicionais") e nacionais ("estaduais", "modernos").

Em certos países, as organizações rurais não gozam de qualquer estatuto jurídico, ainda que, para certas operações, uma devolução especial lhes seja consentida pelo Estado (por exemplo, possibilidade de uma caução solidária para o acesso ao crédito bancário).

A falta de estatuto jurídico torna estas associações incapazes de desempenharem o papel de recursos para os cidadãos que passam a só poder apoiar-se nas jurisdições do Estado. A "sociedade civil" surge então como devendo proteger-se contra os abusos dos agentes da administração, dos eleitos e dos chefes hereditários (quer estes estejam integrados ou separados do aparelho de Estado) sem que, para tanto, tenham forçosamente os meios necessários. Razão pela qual alguns defendem a tese da criação de verdadeiros "poderes opositores", recurso mais fiável contra os abusos do poder político. Esses "poderes opositores" incluem os sindicatos, os grupos de produtores, de consumidores, as organizações de defesa das liberdades, as organizações do mundo rural, as jurisdições locais. Incumbe aos seus membros e autoridades definir o tipo de relações que tencionam adoptar com o poder político e com os instrumentos de conquista desse poder (partidos políticos, associações de carácter político, etc.). A sua eficácia é o preço de uma independência total garantida pela constituição, reforçada pela prática dos que os animam.

A transparência jurídica incita diferentes actores de um mesmo bordo, a respeitar as regras que se outorgaram através de um debate democrático prosseguido a vários níveis de organização pública. Chega então o tempo em que os cidadãos (e não administrados) definem os poderes públicos como um local de exercício da sua própria soberania. O Estado deixa de ser um mito poderoso santificado por uma autoridade divina, tornando-se um quadro jurídico em adequação com a promoção das iniciativas privadas, comunitárias, locais e nacionais que melhoram as suas prestações.

É pois a liberdade e o poder de definir os seus próprios interesses que caracterizam os direitos constitucionais dos cidadãos, prontos a defenderem-se dos eventuais abusos de poder cometidos pelas autoridades centrais, regionais, locais. Através das organizações autónomas, actuam nos locais de decisão política e administrativa levando-os a partilhar um ponto de vista contraditório que vai enriquecer o leque das soluções propostas à resolução dos diversos problemas. Tantas as vozes que se elevam, tantas as possibilidades oferecidas no espaço de troca entre a base e o cume, animados de uma mesma vontade de cooperar.

1.3 O respeito do princípio da "subsidiaridade" e das suas implicações

Ainda que o termo pareça erudito, o princípio da subsidiaridade assenta nas realidades vividas diariamente pelas comunidades do Sahel. Com efeito, este princípio regula as relações entre as diferentes instituições criadas pelas comunidades para resolver os seus problemas. Pode resumir-se nisto: uma instituição, uma jurisdição só intervém num problema quando as estruturas de nível inferior se mostram incapazes de o resolver por si sós, ou quando a tomada de decisão respeita a um sector que ultrapassa os limites dessas estruturas de base.

É assim que, por exemplo no Mali, a Associação Aldeã (AV) não intervém onde um grupo específico de produtores pode resolver o problema. A menos que a decisão tomada ou a acção prevista afecte a vida dos outros produtores da aldeia, a AV entende que não deve intervir. Mais longe no passado de numerosas comunidades sahelianas, era costume que o conselho da aldeia só intervisse nas actividades dos grupos de trabalho e das associações de jovens se tais estruturas tocavam esferas que ultrapassavam a sua competência ou criavam problemas aos outros membros da comunidade.

Estes hábitos desapareceram em numerosos países, ou estão confinados a limites restritos de aldeia. Todavia, de há alguns anos para cá, o debate sobre a descentralização adquiriu uma certa amplitude nos países do Sahel e, há pouco tempo, começou a interessar-se pelo aspecto devolução efectiva do poder em proveito das estruturas de base e recusa de intervenção intempestiva nas estruturas de nível superior.

1.4 O reconhecimento do direito dos cidadãos a constituírem novas jurisdições

Se surgem problemas novos num contexto político em que a autoridade e o poder tenham sido transferidos para as jurisdições locais, alguém deverá ter a faculdade de poder recorrer a novas jurisdições para resolver esses problemas. A administração central não terá, necessariamente, autoridade nesse campo. Se for o caso, quem estiver mais afectado pelos problemas, deveria gozar, por meio de legislação que a tanto o habilitasse, da autoridade de criar novas jurisdições, desde que se conformem às exigências mínimas que garantam o acordo de uma maioria sólida de cidadãos. Este acordo poderá ser, por exemplo, um voto de 60% de todos os residentes das zonas interessadas, ou o parecer favorável de uma grande maioria (por exemplo, os 2/3 ou 3/4) das jurisdições locais interessadas, ou talvez ambos simultaneamente.

A legislação que autoriza os cidadãos a criar novas jurisdições deverá permitir-lhes exercer, na sua área de competência, todo o alcance dos poderes de gestão autónoma: elaboração, aplicação e entrada em vigor das regras, mobilização dos recursos e resolução dos conflitos. De outro modo, seria extremamente difícil criar novas jurisdições de autonomia local.

Pode supôr-se que o facto de negociar novos acordos institucionais com os estrangeiros, tais como os acordos inter-aldeias para gerir conjuntamente uma zona comum de mato ou de floresta, se torne cada vez mais necessário nos países do CILSS, nos próximos decénios. Estas novas jurisdições ad hoc concebidas depois de muitas reflexões e negociações para se ocuparem dos novos problemas, deveriam ficar sob a autoridade dos cidadãos e isto por várias razões:

1 - O facto de dotar os cidadãos de autoridade para criarem novas jurisdições, vai encorajar as populações a explorarem soluções colectivas para os problemas que não podem ser resolvidos através de actividades privadas ou simplesmente baseadas no voluntarismo. As populações que vivem com problemas podem bem ter ideias quanto ao modo de os resolver. Em todo o caso, são susceptíveis de ter uma melhor compreensão da natureza do problema, no contexto da sua comunidade local que os administradores e técnicos não conhecem em pormenor. Um meio "constitucional" deste tipo vai tirar proveito do conhecimento que os cidadãos possuem da sua localidade para encorajar as inovações susceptíveis de levar a soluções.

2 - O facto de os cidadãos terem autoridade para criar novas jurisdições deverá concorrer para reduzir a pressão sobre as administrações e governos centrais para resolverem todos os problemas. Uma vez que os cidadãos gozem desta capacidade constitucional, um agente da administração central pode, legitimamente, sugerir-lhes encontrar soluções colectivas para as dificuldades que partilham e que não podem ser resolvidas por um grupo de voluntários nem por acções individuais ou privadas. Uma tal alteração poria o administrador, num certo sentido, na posição do conselheiro que emite o seu parecer às comunidades locais, em vez da de uma pessoa responsável por todas as actividades da sua circunscrição.

3 - O facto de terem a oportunidade de experimentar novas formas de "auto-governance", é susceptível de aumentar o realismo dos cidadãos sobre o que pode ou não ser realizado através da acção colectiva. Num tal processo, os fracassos em matéria de experiência são tão importantes como os sucessos. Quando as populações estão autorizadas a criar as suas próprias instituições, o sentimento de pertença aumenta, como aumenta a vontade de se investir para que o projecto tenha êxito. Para ultrapassar os problemas que as comunidades sahelianas conhecem e tirar proveito da descentralização, é importante desenvolver este tipo de iniciativas locais. Mas o facto de os cidadãos terem autoridade para criar novas jurisdições não significa de forma nenhuma que tais jurisdições vão surgir em qualquer momento e de qualquer maneira. E, contrariamente ao que alguns pensam, o obstáculo não vem do carácter "formal" ou "informal" que vai ser dado a tal ou tal instituição. O verdadeiro "guardião" vem do facto de uma instituição cuja dimensão não está adaptada ao problema, se tornar ela própria ineficaz ou demasiado onerosa. Convém pois examinar estas duas questões:

- A dimensão da jurisdição em função do problema e do impacto real do carácter formal ou informal de uma instituição;
- a necessidade de adaptar a dimensão da jurisdição à amplitude do problema.

Quando os cidadãos estão muito bem organizados (em ONG e/ou numa multitude de instituições locais de auto-gestão), cada uma dessas estruturas representa a possibilidade de uma acção associativa ou colectiva.

Se as empresas do sector privado e do sector associativo existem e estão rodeadas de numerosas instituições de auto-gestão, pode então dizer-se que os cidadãos têm a possibilidade de escolha entre diferentes opções. E isto que significa ? Simplesmente que os cidadãos têm vias alternativas disponíveis para resolverem os problemas.

As autoridades locais podem contar com a acção colectiva para fornecer bens e prestar serviços públicos que as populações, no âmbito das escolhas colectivas, determinaram de forma independente. O leque das escolhas pode então respeitar às estruturas de produção de bens e serviços desejados; por exemplo, contratuais do sector privado, organizações não governamentais ou jurisdições governamentais. Essas populações podem também desenvolver sistemas complexos de prestação de serviços fazendo apelo, simultaneamente, às organizações governamentais, não governamentais e privadas.

Pode acontecer que os cidadãos não fiquem satisfeitos com os resultados obtidos pelas autoridades das jurisdições a que pertencem. Pode mesmo acontecer que pensem que não há que esperar melhor do fornecimento de bens e da prestação de serviços, por as jurisdições existentes não serem as adequadas no âmbito dos problemas específicos identificados. De facto, é evidente que, se os limites de uma jurisdição são mais reduzidos do que os do problema, as decisões colectivas tomadas não podem abordar todos os aspectos e a solução será inadequada.

Do mesmo modo, os resultados podem também ser negativos se a dimensão da jurisdição ultrapassa de muito a do problema. Os membros do "público" não organizado, terão dificuldade em convencer os outros habitantes (de uma jurisdição vasta) não abrangidos por esses efeitos, da importância em comprometer esforços e investimentos para lhe encontrar solução.

Estes dois casos mostram a necessidade em ratificar textos legais que autorizem os cidadãos a criar as jurisdições de que necessitam.

Estruturas "informais" e estruturas "formais"

Mas tudo isto está fortemente condicionado pela capacidade dos cidadãos em obterem um reconhecimento legal da sua autonomia. Se esta condição existe, as instituições locais podem manter-se "informais" (em relação aos textos nacionais) como acontece com certos conselhos de aldeia¹⁵, ou tornar-se "formais" como as GIE, no Senegal.

De facto, enquanto essas estruturas canalizarem os comportamentos de forma a produzirem, de facto, os resultados esperados, pouco importa se são "formais" ou "informais". Todavia, como o desenvolvimento económico e o das infraestruturas reduzem, pouco a pouco, o isolamento das comunidades especiais, como a organização da prestação de serviços públicos se torna mais complexa e como se intensifica a competição para os recursos renováveis, há que contar que aumente a necessidade de reconhecimento formal das instituições locais.

As que são formalmente reconhecidas, vão gozar de autoridade e poder maiores, quando as suas regras forem respeitadas pelos membros da comunidade e pelos estrangeiros. O estatuto judicial formal, ajuda-las-á também a ter acesso ao crédito de que poderão necessitar para financiarem os investimentos.

A decisão de obter uma autorização formal deveria depender da iniciativa local. Se a população dela não sente a necessidade, a comunidade deveria poder continuar a funcionar numa base informal.

2. Os meios de uma resolução eficaz e durável dos problemas

2.1 O reforço da legitimidade e das capacidades locais em matéria de mobilização dos recursos

Tomar decisões, aplicá-las, resolver conflitos suscitados pela sua aplicação, exigem recursos. O mesmo acontece com os investimentos consentidos para assegurar a protecção das terras reflorestadas, dos investimentos em infraestruturas tais como a manutenção das terras agrícolas, o tratamento do lixo, etc.

Consoante a situação, os recursos necessários ao cumprimento do objectivo podem ser a força do homem, os materiais, o dinheiro. Patrulhar uma parte da floresta de Baban Rafi exige trabalho e este trabalho pode obter-se, ou directamente com a mobilização de cada família da aldeia responsável por uma parte da floresta, ou através de ajuste de trabalhadores. Certas comunidades estão tão bem organizadas que a mobilização dos recursos quase não levanta problemas. Os encargos são repartidos de maneira justa e ninguém deixa de assumir a sua parte de responsabilidade.

¹⁵ Há que notar que estas estruturas locais só são "informais" quando vistas do exterior das comunidades que as criaram. Vistas do interior, são perfeitamente formais, no sentido de que incarnam a organização constitucional do grupo, a esse nível. Os membros da comunidade tomam as decisões que têm força de lei no contexto local.

Outros grupos estão menos bem organizados e alguns indivíduos são tentados a usufruir do esforço alheio. Por exemplo, recusando-se a contribuir para a manutenção das instalações escolares, querendo no entanto que os filhos beneficiem da escola. Quando um grande número de indivíduos de um grupo se aproveita da acção sem participar no esforço, geralmente os outros membros desse grupo concluem que se enganaram investindo como investiram. Assim, os recursos necessários para levar a cabo a operação deixam de poder ser mobilizados e a actividade cessa.

O remédio para uma tal situação é o de garantir que a autoridade necessária para mobilizar recursos seja transferida para as instâncias locais, ao mesmo tempo que lhes é reconhecida a autonomia de gestão num dado domínio. Isto facilitará o respeito de uma certa equidade no tratamento dos membros das comunidades.

Em certos países do CILSS¹⁶, as comunas rurais têm autoridade para mobilizar os recursos através de taxas variadas. Para as comunidades mais pobres, as taxas rurais são a maior fonte de rendimento.

No Senegal, por exemplo, e apesar de todos os inconvenientes habitualmente reconhecidos a essas formas de mobilização de recursos (rigidez, custo elevado), a manutenção da taxa rural parece necessária por três razões:

1 - A taxa rural representa sempre a maior porção de receitas da maior parte das comunidades rurais. Isto é particularmente certo para as comunidades mais pobres que não podem contar com outras taxas dado o baixo nível económico das jurisdições.

2 - O próprio processo de colecta da taxa rural, que tem de ser paga por todos os adultos, cria um sentimento de pertença à mesma comunidade. Um programa de colecta dos custos estritamente baseado nas despesas de uso e outros encargos, não teria o mesmo efeito. Em Taiba-N'Diaye, o índice da taxa de colecta passou de 40 para 90 %, na sequência de uma campanha activa dos dirigentes da comunidade para explicar a importância desse pagamento.

3 - As campanhas de colecta dão lugar a trocas importantes entre os dirigentes e membros da comunidade. A reticência da população local em pagar, reflecte o descontentamento em relação aos tipos de projectos e actividades realizadas pela comunidade com os fundos obtidos com a taxa. A campanha também pode permitir aos dirigentes ligar os investimentos a favor da comunidade ao índice de colecta das taxas, acentuando assim a necessidade de os contribuintes fornecerem um maior esforço se pretenderem beneficiar de mais investimentos¹⁷.

¹⁶ No Senegal, as políticas de descentralização iniciadas em 1972, levaram à criação de comunas rurais (CR), circunscrições de 15 a 65 aldeias.

¹⁷ Estes comentários baseiam-se essencialmente no estudo efectuado por Sheldon Gellar, Gérard Chambas e Oumar Kamara, "Prestação descentralizada de serviços públicos, governação e gestão dos recursos naturais renováveis: o caso do Senegal", preparado para o Club do Sahel por Associates in Rural Development, Inc, Burlington, Vermont, Estados Unidos, Dezembro de 1992. Ainda que o estudo tenha sido elaborado em relação ao Senegal, encontram-se circunstâncias idênticas noutros países sahelianos.

A autoridade das comunidades, como a das jurisdições localmente reconhecidas, varia de um para outro país do CILSS. De qualquer modo, haverá sempre que ter em conta este aspecto, no contexto de uma política de descentralização.

Há situações que ultrapassam a capacidade local de financiamento e nas quais, neste plano, a colaboração entre níveis é muitas vezes indicada. Mas, quanto aos recursos, há que evitar que as comunidades sejam fortemente dependentes de fontes externas. Porque tal pode reduzir a sua autonomia de acção.

Além disso, em certas sociedades sahelianas, o facto de pagar as taxas locais cria (ou reforça) o direito à palavra do contribuinte, quando se trata de decidir da afectação das somas colectadas. Este efeito é ainda mais importante quando se tenta promover uma maior transparência na condução dos assuntos públicos.

2.2 A necessidade de um sistema eficaz de informação e de formação dos cidadãos

Todos estão de acordo quanto à necessidade de um sistema probante de informação e de formação para que as comunidades consigam dominar o seu processo de desenvolvimento.

Mas poucos têm uma ideia das implicações financeiras e políticas de um tal sistema. Sem que sejam, forçosamente, o obstáculo fundamental em todas as situações, o custo de um sistema de informação e de formação das comunidades, sobretudo rurais, é importante.

Por razões de eficácia e mesmo de redução dos custos, é indispensável conceber este sistema em línguas nacionais. Pode, com efeito, imaginar-se um sistema que começaria pelas línguas mais faladas no país, indo progressivamente para as das minorias.

O ideal seria, ao mesmo tempo que se realizasse uma alfabetização correcta, que se criasse um sistema de informação correcto dos cidadãos por meio do audio-visual (rádio, televisão) e, igualmente, com o apoio da escrita (revistas, jornais, brochuras, obras escritas, etc.). Aqui, convém determinar com as populações quais as rubricas susceptíveis de as interessar ou não, como aconteceu em vários países, de as manter afastadas de certos tipos de informação (relativos, por exemplo, à análise política da sua vivência). A experiência mostrou que as questões de política de desenvolvimento, julgadas entre as mais complexas, podem ser entendidas pelos rurais se a análise for clara e feita numa língua que dominam. Mas há que notar que a produção de uma tal qualidade de informações custa caro porque requer produtores (jornalistas) de elevada competência, enquanto os consumidores de tais informações dispõem de poucos meios para as adquirirem. Uma vez encontrado um sistema de informação correcto, é possível estabelecer com as populações informadas, um sistema de formação conforme às necessidades que elas próprias terão identificado.

O outro obstáculo em que uma tal abordagem pode esbarrar, é certamente de ordem política. Com efeito, ninguém ignora que entre os pilares essenciais do poder, figuram a informação e a formação. A liberdade de imprensa e a liberdade de formação (entre outros sobre os métodos de defesa dos direitos dos cidadãos), são conquistas recentes em vários países do Sahel. Há apenas dois anos, em certos países, era proibido abordar, na "imprensa rural" (em línguas nacionais), as questões de ordem política. O que deu origem a "jornais" insípidos que mais parecem boletins para vulgarizadores técnicos do que órgãos de informação de cidadãos.

Não se deve pois "fechar os olhos" e ignorar o que está em jogo à roda da questão da informação e da formação dos cidadãos. A escolha é, no entanto, incontornável entre a recusa de um apoio real a um tal sistema e o compromisso de assumir as respectivas consequências.

3. Finalidades de uma resolução durável dos problemas

A resolução dos problemas, no actual contexto do Sahel onde se multiplicaram os focos de conflitos inter-comunitários, tem como finalidades últimas o melhoramento das condições de vida das populações e a restauração de um clima de coexistência pacífica dessas comunidades.

3.1 Melhorar as condições de vida das populações

Será necessário relembrar aqui os múltiplos problemas, as terríveis tragédias que as populações do Sahel viveram nos últimos vinte anos ?

É para tratar as feridas provocadas por essas tragédias e evitar a sua repetição, que o debate sobre as formas de "governance" dos homens e bens se instaurou de novo nos últimos tempos. Não deve perder-se de vista este objectivo que deve presidir todos os debates sobre a descentralização como uma das formas de resolução dos problemas ligados à gestão dos recursos.

Será necessário relembrar que os múltiplos problemas vividos pelo Sahel são problemas existenciais (alimentação, alojamento, vestuário e também educação, saúde e liberdades) ? Melhorar as condições de vida significa resolver da melhor maneira estes problemas, em proveito de todos e equitativamente.

Não se trata pois de um objectivo abstracto, ainda que, em geral, complexo. Uma descentralização que não leve a uma melhoria das condições gerais de vida das comunidades (sobretudo as mais desfavorecidas) não merece certamente ser empreendida.

3.2 Promover a coexistência pacífica das comunidades

Esta questão só assumiu uma dimensão preocupante com as independências. Se é, com efeito, inegável que, no passado, existiam conflitos entre comunidades diferentes, há que reconhecer que se multiplicaram sob o efeito, simultaneamente, do aumento da população, da falta de recursos e também das políticas aplicadas por certos Estados. O Sahel esteve, nestes últimos tempos, sobre vários braseiros, de tal modo que há quem negue às suas populações a capacidade de viver em harmonia. Em vez de relembrar os inúmeros casos de populações que foram capazes de preservar, em situações de penúria extrema, relações de solidariedade, decidimos tratar esta questão sob o ângulo mais difícil, o dos conflitos abertos e das soluções actualmente encaradas para os resolver (vide capítulo D).

Acontece que, para instaurar (ou restaurar) esta coexistência pacífica, há, não apenas que criar novas riquezas, mas também que proceder a uma repartição equitativa desses recursos e bens.

3.3 Reforçar a equidade a nível das estruturas locais de tomada de decisão

Para que os processos de resolução dos conflitos sejam efectivos, têm de ser reconhecidos como objectivos e claros aos olhos de todas as partes em presença. Se a decisão for considerada injusta, então a parte que se sente lesada e todos quantos partilham este ponto de vista, voltarão, pura e simplesmente e o mais rapidamente possível, às suas práticas ilegais, a menos que as autoridades das estruturas de aplicação das regras, tenham força e autoridade para sancionar essas resoluções.

Uma condição indispensável para o êxito das políticas de descentralização, é a vontade de participação das populações na execução das regras que, elas próprias ou os seus representantes nas instituições locais, elaboraram. Este género de adesão encontra-se, tipicamente, nas situações em que as populações sentem que as regras reflectem os seus valores e o seu sentido de justiça. Se o sentimento não estiver largamente divulgado de que as autoridades actuam de forma legítima, a vontade dos cidadãos diminui no que respeita ao esforço para a resolução dos problemas (co-produção dos serviços públicos, gestão dos recursos renováveis).

A história do Sahel é, infelizmente, "rica" em situações onde predominou, essencialmente, o arbitrário. E esta arbitrariedade surgia aos olhos das populações rurais, antes de mais, no acesso aos recursos: ao capital (acesso ao crédito equipamento e elemento de produção), mas sobretudo à terra (actualmente, o principal objecto de constrangimento para as explorações agro-pastoris do Sahel).

Os camponeses pensaram ter encontrado a solução, como para o problema força de trabalho, na organização de associações cujo objectivo é o de ajudar as explorações individuais e familiares a ultrapassarem as dificuldades que não podem resolver por si sós. Mas se tal se revelou relativamente fácil no que toca à força de trabalho, revela-se mais difícil no que toca ao capital e, sobretudo, à terra. A razão está na origem do capital e no estatuto da terra.

Nos países do Sahel, a força de trabalho nunca foi controlada pelo Estado apesar das várias acções nesse sentido. Em certas zonas, ela nem nunca dependeu de um qualquer poder central. Na maior parte dos casos, depende de chefes de exploração ou, por vezes, de chefes de clã.

Inversamente, o acesso à terra dependeu quase sempre de uma instituição que ultrapassa o âmbito da família e, por vezes, do clã. Os direitos dos indivíduos e das explorações estão circunscritos por uma comunidade. Teoricamente, os Estados atribuíram-se os mesmos privilégios sobre a terra que as estruturas comunitárias. Mas, na prática, o Estado renuncia a tais privilégios em toda a parte onde a sua manutenção criaria perturbações susceptíveis de pôr em causa a estabilidade política da região e, portanto, do país. Nota-se, contudo, que em quase todos os casos, as associações em meio rural não obtiveram o controlo de porções significativas de terras. A organização das associações não permitia nem o acesso a áreas mais importantes, nem uma maior segurança em matéria fundiária.

4. Descentralização: custos, riscos e dificuldades

Os custos, riscos e dificuldades de tomada de decisão descentralizada podem dividir-se em duas categorias: os que, até certo ponto, são supostos ou mesmo imaginários, e os que constituem custos reais. Que sejam reais ou imaginários, os custos, riscos e dificuldades tiram a sua argumentação da complexidade de um processo de descentralização. Mas esta complexidade é sub-avaliada quando assenta na hipótese de que só uma forma de gestão política e técnica ("governance") é aceitável. Esta forma de "governance" é considerada como a actualmente praticada pela administração nacional. A partir desta hipótese, se a descentralização se realiza, então todas as jurisdições descentralizadas terão de aprender a governar-se por si sós, como o fariam os membros da administração nacional. As formas e processos correntemente utilizados pelo governo nacional, deveriam ser aprendidos e aplicados pelas autoridades das instâncias descentralizadas.

Se tal hipótese for pois admitida, a gestão política e técnica descentralizada só pode ser totalmente complexa, sobretudo se tiver de ser executada segundo as normas, formas e procedimentos mal entendidos ou francamente ignorados pelas comunidades, e numa língua estrangeira (francês, inglês, português, etc.) que, mesmo a maior parte dos agentes locais não entendem suficientemente bem para dela se servirem como instrumento na tomada de decisão colectiva. Conclusão ? A autoridade de tutela, exercida pelos funcionários da administração é então plenamente justificada.

As supostas "complexidades da descentralização" desaparecem quando se utilizam outras hipóteses. Se o princípio da subsidiaridade for aceite, então as comunidades deveriam ser consideradas como os melhores juízes das normas, formas e procedimentos que pretendem utilizar para se auto-gerirem. O que não quer dizer que a descentralização não tem custos ou que não implica riscos e dificuldades.

Os custos, riscos e dificuldades reais de uma política de descentralização incluem, primeiro, os aumentos de tempo e de energia consagrados aos níveis locais para a resolução dos problemas colectivos. E tais aumentos podem revelar-se importantes na medida em que as populações locais, se se lhes der a escolha, aceitarão voluntariamente consagrar mais energia e tempo à tomada de decisão sobre questões de interesse local, em vez de dependerem das decisões de "estrangeiros".

Segundo, lançar, encorajar e proteger a iniciativa local vai aumentar os riscos de conflito entre grupos. Os mais agressivos tentarão estabelecer direitos firmes sobre os recursos renováveis, os bens e serviços públicos. O que pode lesar os que estão menos prontos a reagir com habilidade, privando-os do que necessitam para sobreviver. Isto pode dar origem a tensões em certas comunidades locais.

As possibilidades de conflito aberto entre os agentes das jurisdições locais, os representantes do governo nacional e a administração, vão também aumentar, tanto mais que os problemas públicos só serão inteiramente resolvidos com decisões impostas a nível nacional.

Estes custos e riscos são pois reais, mas revestem um aspecto, apesar de tudo, positivo: uma vez que os conflitos puderem ser publicamente debatidos e que muitas comunidades locais sejam autorizadas a procurar, elas próprias, soluções para tais conflitos, aumentarão as probabilidades de os solucionar. Em vez de encorajar a manutenção dos conflitos, a abertura incitará as gentes a organizarem-se para defenderem os seus direitos contra outros indivíduos ou grupos. Quando uma comunidade se dá conta que não pode chegar a uma "solução ideal" (do género "nós ganhamos, vocês perdem") porque os grupos rivais também estão bem organizados, existem então mais possibilidades de busca e descoberta de compromissos duráveis. Se estes forem concretizados, as populações poderão consagrar a sua energia a ultrapassar os obstáculos de desenvolvimento local.

D. O ÚLTIMO TESTE: A SEGURANÇA DAS COMUNIDADES (SOBRETUDO DAS MINORIAS)

A análise dos conflitos mais importantes nos países do Sahel, para além dos aspectos que revestem aqui e além, levanta a questão da segurança das comunidades (sobretudo das minorias) em países em plena mutação política e confrontados a um contexto de falta de recursos.

As fases seguidas pela reflexão comum dos países do CILSS (com o apoio do Club do Sahel), mostraram que a penúria obriga a rever as condições de produção e de reprodução dos recursos, bem como o seu modo de gestão. A descentralização da gestão surgiu como condição para mobilizar as energias das várias comunidades nacionais, no sentido da preservação e do aumento dos recursos.

Mas como actuar de forma a que as comunidades se sintam igualmente interessadas? Sem dúvida, agindo de forma que nenhuma delas, mesmo minoritária, se sinta tratada de maneira injusta, ou tenha a sensação de ser considerada como composta de cidadãos de segunda categoria.

O primeiro obstáculo em que esbarra a questão da segurança das comunidades é de ordem "territorial" com formas puramente internas (o problema do recorte administrativo dentro de um país) ou prolongamentos externos (comunidades acavaladas em dois ou mais Estados). O conflito surge, primeiro, sob os traços da inadequação cada vez maior entre um modo de ocupação do espaço para necessidades de produção e reprodução, e um modo de gestão do espaço para fins político-administrativos. A este elemento de divórcio, vêm juntar-se elementos de ordem racial ou étnica, histórica, etc., em suma, de ordem "sentimental" no sentido corrente do termo "território" ou do antigo termo de "país".

Este divórcio, se não for tomado rapidamente em conta, pode levar as comunidades, sobretudo minoritárias, a uma situação de insegurança. Algumas delas, como a dos Soninkés da região de Kayes, no Mali, resolveram o problema pela busca de recursos externos, mobilizadas por emigrados. Esta contribuição financeira permitiu evitar um conflito aberto com o Estado que, ainda que participando pouco na gestão quotidiana dos recursos, não se sente posto em causa. Inversamente, quando a falta de recursos é tal que a comunidade é ameaçada de desaparecimento, a gestão estatal é posta em causa tomando formas de violência armada. Põe-se então a questão, não da necessária descentralização da gestão dos recursos e da prestação de serviços públicos, mas antes da forma e género dessa descentralização. O compromisso a encontrar é um espaço que garanta, simultaneamente, os direitos fundamentais da comunidade e as preocupações de segurança e de unidade de um Estado de direito.

Esse compromisso não é apenas económico e jurídico (político) : ele toma em conta o apego duns e doutros à sua cultura, a um modo de vida que, no entanto, está inevitavelmente destinado a modificar-se. O que há, inversamente, que evitar é que tais modificações sejam impostas pelo Estado ou por outra comunidade, ainda que maioritária.

Mas como se apresenta, de maneira concreta, o tratamento de uma tal questão e quais são os tipos de problemas susceptíveis de surgirem durante um tal processo ? Para ter uma ideia relativamente precisa, vamos analisar um processo de descentralização em curso, num contexto em que o tecido social sofreu importantes feridas e onde houve conflitos violentos entre uma comunidade minoritária e as forças armadas do Estado.

Este exemplo concreto foi escolhido por duas razões:

- corresponde perfeitamente à problemática que nos preocupa neste documento;
- é um dos raros casos deste tipo que pode ser estudado hoje sem que tal suscite novas susceptibilidades, rancores ou violências por parte dos actores interessados.

Trata-se da resolução em curso da "Questão Touareg", no Mali. Esta questão, que deu ao país dois conflitos armados em 30 anos (1962-63 e 1990-92), consistiu sobretudo na confrontação de uma comunidade com o Estado. As autoridades malianas surgidas da alteração política radical que resultou da revolta popular de Março de 1991, compreenderam bem depressa que a solução de um conflito deste tipo não está numa vitória militar. O esmagamento pelas armas da revolta de 1962 não impediu a geração seguinte de as retomar.

A ideia de negociação prevaleceu pois, e o Pacto Social assinado entre os "rebeldes" e o Estado, surge como a busca do equilíbrio entre direitos e deveres das colectividades locais e do Estado¹⁸. O princípio fundamental afirmado pelo Pacto, é o reconhecimento da legitimidade das estruturas locais. A região elege uma assembleia. Esta, cria o executivo regional. A nível da assembleia regional, há um representante do Estado cujo papel é aconselhar a assembleia de forma a que as decisões tomadas não estejam em contradição com a Constituição. Várias regiões podem juntar-se para criar uma assembleia inter-regional.

Foi, no entanto, o recorte dentro de cada região que levantou problemas aos autores do Pacto. Vários países do Sahel esbarraram com a mesma dificuldade: que estruturas encarar entre a aldeia (ou o acampamento) e a região? Esta dificuldade provém do facto de as lógicas de ocupação do espaço das populações e a lógica do recorte administrativo estarem muito afastadas e, por vezes, serem até contraditórias¹⁹. O Pacto, embora admitindo que cada região deve proceder ela própria ao recorte no seu interior, convida as regiões a respeitarem o espírito dos textos anteriores sobre a descentralização, pedindo a generalização das comunas (urbanas e rurais) ao conjunto do país.

De qualquer modo há que encontrar uma solução original que tenha em conta, por um lado, a preocupação das comunidades em terem um maior acesso aos recursos e disporem de autonomia de gestão e, por outro, a preocupação do governo nacional em manter "a integridade territorial e a unidade nacional".

Felizmente para os protagonistas, a questão não se punha nestes termos abstractos. A assinatura do Pacto permitia restabelecer a confiança, traçando um quadro que dava segurança a uns e a outros. Surgia em termos de problemas a resolver o mais rápido e melhor possível: feridos a tratar, esfomeados a alimentar, refugiados a repatriar, combatentes a reinserir, sinistrados a restabelecer, de forma a que todos pudessem participar na criação das riquezas e delas gozar com a maior equidade.

¹⁸ O conteúdo do Pacto Social pode interpretar-se como a busca de um compromisso entre, por um lado, uma minoria que reclama um maior acesso aos recursos e a autonomia de gestão e, por outro, um Estado preocupado em manter "a integridade territorial e a unidade nacional".

¹⁹ Lembremos que no que toca às regiões Norte do Mali, que foram o teatro destes conflitos, as lógicas de ocupação do espaço são geralmente de orientação Norte-Sul ou Sul-Norte, em todo o caso perpendiculares ao vale do rio Níger, enquanto certos limites de circunscrições administrativas (círculos) são paralelas ao rio estabelecendo assim cortes entre grupos.

Para mais pormenores, ver: "Apoio à elaboração de um programa a curto prazo no Norte do Mali (segunda fase)", Paris: IRAM, Outubro de 1992, p.7.

Para instaurar definitivamente a paz, conseguir maior eficácia na criação de novas riquezas, garantir a equidade na repartição dos recursos, as diversas comunidades e o Estado deram-se conta que era necessária uma organização forte e complexa que fizesse frente aos problemas. Foram assim criadas instituições a nível nacional: Comissariado do Norte, Comissão de Acompanhamento do Pacto, Coordenação dos Movimentos. Algumas destas estruturas são próprias a um grupo de actores (Coordenação dos Movimentos, por exemplo). Contudo, a maior parte agrupa todos os protagonistas, tendo por preocupação a representação correcta de cada grupo. Outras, por fim, agrupam os mediadores (Comissão de Inquérito, Comissão do Cessar Fogo) e os protagonistas.

Estas estruturas múltiplas constituem recursos múltiplos e acessíveis dos diferentes actores. A sua criação pôde fazer-se após longos meses de negociações laboriosas, para determinar a sua composição e finalidades. Não se trata pois de um processo fácil.

A todo o momento existe o risco da hesitação ou mesmo do recuo. O que faz avançar, é a transparência dos debates (sobre os objectivos e os meios) e a imensa vontade duns e doutros de quererem resolver os problemas por meio da negociação.

Foi assim que foram fixadas as regras que deviam prevalecer na gestão das relações entre actores, nessas regiões do país. Foi assim que foram criadas estruturas que permitem a aplicação e o respeito dessas regras. Mas era preciso reunir os recursos que permitissem o seu funcionamento.

Aí também surgiram dificuldades porque as regiões interessadas e mesmo todo o país, não dispunham de recursos bastantes para tomar a cargo o conjunto do processo. Houve que fazer apelo ao exterior com as incertezas ligadas às hesitações dos financiadores, com as demoras ligadas aos longos processos de pagamento, etc. Pouco a pouco, os diferentes actores chegaram à conclusão que era preciso, primeiro, contar consigo mesmos, que o redobro de promessas em matéria de montantes a investir ou de prazo de arranque de tal ou tal programa, era inútil e perigoso. As reivindicações que haviam tomado, dum lado e doutro, proporções maximalistas, voltavam, pouco a pouco, à dimensão da correcta resolução dos problemas, com base em soluções negociadas entre cidadãos de igual categoria.

A preocupação em reduzir o custo das operações, leva hoje a encontrar in loco as melhores fórmulas para iniciar as acções de desenvolvimento e esperar que sejam bem sucedidas. A questão da criação das colectividades descentralizadas e a possibilidade de um novo recorte de circunscrições, põe-se de novo e com maior acuidade. Vê-se, com efeito, que para reduzir os custos e obter tanta eficácia, se não mais, na realização das acções, há que transferir uma parte importante do poder de decisão, de gestão e de controlo para as comunidades de base. Estas deverão criar as diversas estruturas indispensáveis à realização desse trabalho.

Essas estruturas podem ser permanentes ou transitórias. Podem ser sugeridas pelos serviços técnicos ou pela administração, ou podem vir das próprias populações. Mas o que conta é que essas comunidades podem criar livremente novas jurisdições para solucionar os seus problemas e que, para isso, não precisam de autorização específica. É assim que existe, a nível das três regiões do Norte, uma Comissão de Reconciliação criada por instigação das autoridades civis e religiosas, encarregada de organizar encontros entre representantes das diversas comunidades. O objectivo destes encontros, o primeiro dos quais se realizou em Taïkaren²⁰ e que juntou mais de 400 pessoas, é o de levar uns e outros a reflectirem nas melhores formas de reconstituír o tecido social, fazer renascer a solidariedade e cultivar as complementaridades. Os representantes do Estado estavam em Taïkaren na qualidade de simples convidados.

É deste modo que, a um nível intermédio entre o distrito e a aldeia (ou o acampamento), se criam estruturas de gestão autónoma para um poço, uma várzea (submersão controlada) ou para um perímetro irrigado.

O processo de planificação descentralizada sob controlo dos cidadãos, permite que as diferentes categorias sociais se encontrem e identifiquem para as acções a empreender, para os níveis pertinentes de realização, de gestão e de controlo.

Mas todos os actores estão conscientes da actual situação que faz com que o esquema de descentralização previsto não possa ser, imediatamente, funcional. Esta situação caracteriza-se por:

- um não retorno de uma parte ainda importante da população;
- O recorte administrativo actual que há que fazer evoluir sem provocar novos cortes;
- as necessidades importantes de formação e de informação das populações;
- o nível dos recursos disponíveis; etc.

Tendo em conta estes factores, está prevista uma fase transitória. E assim foram criados os Colégios Transitórios de Distrito (CTA). Estrutura temporária, o CTA compõe-se de representantes de cada uma das comunidades. Tem entre 5 e 15 membros e foi criado para levar a cabo acções concretas. É presidido pelo chefe de distrito (um agente da administração) que, no entanto, não pode tomar qualquer decisão importante relativa ao distrito sem dela discutir com os membros do CTA²¹.

²⁰ Taïkaren está situada em meio Touareg. A próxima reunião será organizada em Tacharan, em meio sedentário, segundo o espírito prevalecente de alternância.

²¹ Para mais pormenores, cf. p. 7 do relatório IRAM.

Os campos de atribuição dos CTA estão definidos para evitar os excessos de outros tempos em que mesmo um grupo de jovens não podia organizar uma simples festa dançante sem a autorização do chefe de distrito que, por vezes, residia a quilómetros desse local.

A definição desses campos obedeceu ao princípio de subsidiaridade, ou seja, o CTA só se encarrega dos assuntos que interessam o nível distrital que não puderam ser resolvidos pelas estruturas de base: grupos de aldeias e/ou de fracções²², aldeia ou fracção; bairro ou acampamento; grupos (associações diversas, grupos de interesse económico, etc.).

Aqui também, para evitar qualquer derrapagem originada pela actual situação, pede-se a cada estrutura que negocie com qualquer outra estrutura que representa os grupos sociais que podem ser afectados pela acção que se apronta a empreender. Essas negociações não vão, forçosamente, levar à anulação da acção, mas antes ao estabelecimento de convenções²³ que regem as condições em que a acção pode ser empreendida, as precauções a tomar, as eventuais compensações a consentir a tal ou tal grupo ou indivíduo.

Claro que toda esta experiência que, laboriosamente, tenta impôr-se, não deve ser considerada como a via ideal para um sucesso garantido. Os que, diariamente, se batem para tentar aplicar correctamente os princípios escolhidos, sabem que os equilíbrios obtidos são ainda frágeis e que, quanto mais não seja, a lentidão administrativa (lentidão dos processos, má fé de certos funcionários) são ainda grandes perigos para a prossecução serena do processo. A sua obstinação é a prova de que estão convencidos da pertinência da via escolhida para resolver problemas que estiveram na base de uma crise terrível: uma guerra civil entre cidadãos de um mesmo país.

E. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

No termo desta reflexão sobre os problemas de descentralização nos países do Sahel, impõe-se uma observação fundamental:

Apesar da multiplicidade dos problemas nestes países, e ainda que a descentralização não seja uma panaceia, a esperança existe de que, com tal prática, se chegue a uma solução correcta dos problemas.

Este documento não pretende dar uma solução global aplicável em todos os países, para todos os problemas e em todas as circunstâncias. Tal solução não existe.

Razão pela qual há que conceber a descentralização como um método e uma prática de resolução dos problemas que assentam em alguns grandes princípios, e cujo respeito oferece vias sérias de solução.

²² Certos investigadores propõem chamar a este conjunto "terreno de ancoragem" para traduzir a dimensão sistema de produção que tal conjunto supõe.

²³ A ideia de convenção entre diferentes actores à roda de um recurso natural (floresta, por exemplo) não é nova. Vide a experiência dos OGOKAANA em país Dogon, no Mali.

Dentre esses princípios, escolhemos quatro que julgamos essenciais:

- o reconhecimento da legitimidade local. A constatação amarga mostra, com efeito, que os Estados do Sahel só conceberam realmente as autoridades locais como prolongamento das administrações centrais. Na maior parte dos casos, negaram qualquer reconhecimento das instituições locais que não servem directamente as necessidades e interesses da administração, mesmo nos casos em que tais instituições desempenham um papel essencial na produção e gestão locais das riquezas. O que ocasionou anarquia e desperdício; e, com a falta cada vez maior de recursos, depressa se sentiu a necessidade de fazer apelo às instituições locais para resolver os problemas. O reconhecimento da legitimidade local torna-se incontornável se se pretende uma solução eficaz e durável dos problemas.
- a multiplicação dos recursos dados aos cidadãos. Aqui também, é a constatação da gestão dos assuntos públicos que dá a sua importância a este princípio. Sem cair em excessos, pode observar-se que os cidadãos, sobretudo em meio rural saheliano, bastas vezes foram vítimas de arbitrariedades na partilha dos recursos. É habitual (um pouco menos, ultimamente) que cidadãos, especialmente funcionários ("responsáveis") outorguem vantagens a si próprios perfeitamente injustificadas, em detrimento de outros cidadãos. É também habitual que certas autoridades administrem os assuntos públicos da maneira que mais lhes convém, porque podem abster-se de prestar contas a outrém.

A desmobilização das energias locais explica-se, em grande parte, por essas práticas que não dão qualquer recurso ao cidadão para se opôr à arbitrariedade. A multiplicação dos recursos dados aos cidadãos, aparece hoje como uma condição para a mobilização das forças vivas e para a correcta gestão dos recursos e bens comuns.

- o respeito do princípio da "subsidiaridade". O centralismo furioso que vários países do Sahel conheceram, levou à paralisia dos aparelhos administrativos e técnicas dependentes do Estado. Tirando às instituições locais toda a autoridade para tomar iniciativas, os Estados prepararam o terreno da ineficácia.

O desabar do mito do Estado-providência na sequência da falta de recursos financeiros, mostrou a possibilidade de encontrar soluções que não "são demasiado caras". A necessidade de fazer economias a todos os níveis, revelou que há que deixar às jurisdições de base o cuidado de resolver o que podem resolver, ocupando-se as outras do que estas não podem solucionar. Se este princípio for respeitado a todos os níveis, é evidente que se chegará a soluções mais adaptadas e a resultados melhores com custos nitidamente inferiores.

o reconhecimento do direito dos cidadãos a constituírem novas jurisdições. Este princípio é preciso para garantir ao conjunto do processo, a flexibilidade necessária para assegurar que, em caso de alteração da situação, os cidadãos possam adaptar as soluções às novas circunstâncias. Essas novas soluções podem ser encontradas por simples modificação das regras. Também podem exigir novas instituições. Se para cada uma destas modificações é preciso recorrer à autoridade central, os custos vão multiplicar-se sem garantia dos resultados, dado o tempo dispensado. Este princípio, que assenta na confiança dos cidadãos, abrir-lhes-á as possibilidades de inovação, fazendo-os avaliar correctamente o que é ou não possível, diminuindo assim a pressão sobre a administração central.

É evidente que pôr em prática uma política de gestão que assenta em tais princípios, exige meios. E estes consistem em recursos a mobilizar em proveito das instituições de base, e também em meios de formação e de informação a libertar a favor dos cidadãos. Fala-se muito da mobilização dos recursos, mas poucos esforços se fazem em matéria de formação e informação, ainda que toda a gente reconheça a importância deste campo.

Atingir os objectivos de eficácia, equidade, em suma, de melhoramento das condições de vida das populações, não é viável sem uma participação plena e total dos cidadãos na definição, gestão e controlo das políticas de desenvolvimento. E para que os cidadãos o consigam, não só têm de ter recursos, mas também uma informação e uma formação correctas do que está em jogo e das soluções experimentadas noutros locais.

Mas mesmo com tais condições, não se pode afirmar que todas as dificuldades ligadas à descentralização vão ser aplanadas. De facto, há questões importantes a examinar continuamente:

- Como resolver o dilema que não deixará de ser levantado pelo reconhecimento da legitimidade local e a necessidade de reforçar a equidade na tomada de decisões das instituições locais ?
- Como avaliar correctamente os custos e riscos de uma política de descentralização, os custos e riscos da auto-gestão ?
- Como determinar, de forma justa, as escalas das instituições e os níveis de colaboração ?

A resposta a estas questões deverá ser procurada em função de um dado contexto. Não se pode pretender encontrá-la de outro modo. Razão pela qual pensamos não ser útil fazer outras recomendações gerais para além da que consiste em analisar, minuciosamente, a atitude aqui proposta.

A recomendação essencial que fazemos é a de que os princípios expostos sejam examinados, bem como os meios e finalidades, de forma a ver se poderão servir para definir os eixos de orientação geral em matéria de descentralização nos países do CILSS.
As convenções: uma modalidade pela qual os cidadãos criam as regras do jogo

Alguns financiadores começam a dar uma particular atenção ao estabelecimento de tais convenções que lhes parecem, cada vez mais, uma condição prévia à sua participação no financiamento das acções. É a atitude tomada pela Caisse Française de Developpement com os perímetros irrigados previstos para a 7 região do Mali.

As convenções previstas permitem precisar os direitos e deveres de uns e outros: beneficiários tradicionais, exploradores, Estado. Assim, graças a estas convenções que também determinam as condições e a duração (renovável) do contrato de exploração, os financiadores podem minimizar os riscos que também assumem ao investir quantias importantes em projectos concretos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANON, 1992 "Apoio à elaboração de um programa a curto prazo no Norte do Mali (segunda fase)". Paris: IRAM
- BROMLEY, Daniel W. e out., eds. 1992. (Fazer trabalhar as comunas; Teoria, Prática e Política. (Publicação para o International Center of Self-Governance.) São Francisco, CA: ICS Press
- CHAMBAS, Gérard. 1983 "Fiscalidade descentralizada e desenvolvimento no Senegal". Clermont-Ferrand: CERDI
- CROWLEY, Eve L, Claudio A. PURTARDO, Harlan H. HOBGOOD, Oumar KAMARA, Daniel H. C. MENDES e James T. THOMSON, 1992. "Descentralização, democratização, prestação de serviços públicos e governação e administração de recursos naturais renováveis: Iniciativas e Dilemas em Cabo Verde". (Preparado sob a égide do Club do Sahel, CILSS, Agency for International Development and Decentralization: Projecto de Financiamento e Administração). Burlington, VT: Associates in Rural Development, Inc.
- DARBERA, Richard e Robert HALL, 1992. "Finanças Públicas Locais e Reforma Institucional no Níger". (Descentralização: Projecto de financiamento e administração para a Agency for International Development; Contrato n DHR-5446-Z-00-7033-00). Burlington, VT: Associates in Rural Development, Inc.
- Descentralização: Projecto de Financiamento e Administração, 1991.
- "Síntese do Relatório: Revista Literária sobre Autonomia Local e Administração dos Recursos Naturais em África". (Agency of International Development, contrato NQDHR-5446-Z-00-7033-00) Burlington, VT: Associates in Rural Development, Inc.
- 1991. "Seminário sobre Democracia e Governação: Procedimentos". (Agency for International Development, contrato NQ DHR-5446-Z- 00-7033-00) Burlington, VT: Associates in Rural Development, Inc.
- 1992 "Descentralização e Autonomia Local: Condições para uma Administração Adequada dos Recursos Naturais". (Agence pour le Développement International, contrato NQ DHR-5446-Z-00- 7033-00) Burlington, VT: Associate in Rural Development, Inc.
- DJIBO Hadiza, Chéibane COULIBALY, Paul MARKO e James THOMSON, 1991 "Descentralização, Governação e Gestão dos Recursos Naturais Renováveis: opções locais na República do Mali". Relatório final. (Estudos sobre a descentralização no Sahel; OCDE, contrato N 90/52; sob a égide do Club do Sahel e com a participação do CILSS) Burlington, VT: Associates in Rural Development, Inc. Vol. III.
- ENDA, 1985. Iniciativas camponesas no Sahel: organizar-se e lutar contra a fatalidade. Dakar, meio-ambiente africano.

FAUCHER, Jean-Jacques, 1985. "As comunidades rurais no Senegal; recursos e financiamento do desenvolvimento." (Clermond- Ferrand: CERDI).

GELLAR, Sheldon, Gérard CHAMBAS e Oumar KAMARA, 1992. "Prestação descentralizada de serviços públicos e Governação e Administração dos Recursos Naturais Renováveis: o Caso do Senegal". (Preparado para o Club do Sahel) Burlington, VT: Associates in Rural Development, Inc.

GORSE, Jean, Ives GAZZO e James THOMSON, 1988. "Administração dos Recursos Naturais Renováveis no Sahel da África Ocidental (com referência ao Senegal e ao Mali); um contributo" (AFTAO) Washington DC: Banco Mundial

BALL, Robert, Hamidou MAGASSA, Aliou BA e Jeremy HODSON, 1991 "A organização dos serviços públicos, a participação popular e a descentralização: opções locais para a organização e produção dos serviços públicos na República do Mali. "Relatório final. (Estudos sobre a descentralização no Sahel; OCDE contrato N 90/52; sob a égide do Club do Sahel e com a participação do CILSS) Burlington, VT: Associates in Rural Development, Inc. Vol II.

HOBGOOD, Harlan H. , 1992 "Relatório sobre a política de descentralização". (Descentralização Projecto de Financiamento e Administração, Agence pour le Développement International, contrato N DHR-5446-Z-00-7033-00) Burlington; VT: Associates in Rural Development, Inc. Vol II.

IZARD, Michel, 1985 "Gentes do poder, Gentes da terra. (Edições da Maison des Sciences de l'Homme - Paris) Cambridge, R. U.: Cambridge University Press.

1993, "As ONG dão um passo em frente: CARE e o renascimento dos OGOKAANA em meio dogon", CAURIS n 50 de 19 de Março a 1 de Abril, p. 7, e n 51 de 2 a 15 de Abril, p. 7, Bamako, Mali: IMRAD

MONTEIL, Charles "Os impérios do Mali"

OSTROM, Eljnon, 1980. "Governar as comunas; a evolução das instituições para uma acção colectiva". Cambridge, R. U.: Cambridge University Press

-- 1992. Instituições artesanais para sistemas de irrigação em self- governance. (Publicação para o International Center for Self- Governance.) São Francisco, CA: ICS Press

Projecto Descentralização: Finança e Gestão e Fundação Próximo Oriente. 1993. "Actas do seminário de formação sobre a análise dos aspectos institucionais no âmbito de uma gestão descentralizada dos recursos naturais". Douentza, Agência dos Estados Unidos para o desenvolvimento internacional, contrato N DHR-5446-Z-00-7033-00) Burlington VT: Ass. in Rural Dev. Inc.

SALIFOU, André, 1971. "O Damagaram ou sultanato de Zinder no século XIX". Niamey: Centro nigeriano de investigação em ciências humanas

THOMSON, James, 1992. "Um quadro de análise dos incentivos institucionais na comunidade florestal". (Nota da Comunidade Florestal n 10) Roma, Itália: FAO, Nações Unidas e Associates in Rural Development, Inc.

--1992. "Relatório sobre a política de descentralização no Sahel: descentralização, governação e resolução dos problemas no Sahel". (Descentralização: Projecto de financiamento e administração, Agence pour le Développement International, contrato N DHR-5446-Z-7033-00 Burlington, VT: Associates in Rural Development, Inc. Vol. I

THOMSON, James T. , Alfred WALDSTEIN, Sheldon GELLAR e Jerry MINER, 1989. "Opções para promover o controlo e a gestão pelos utilizadores dos recursos naturais renováveis no Sahel" (Descentralização: Projecto de financiamento e administração, sob a égide da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional, em colaboração com o Metropolitan Studies Program, Maxwell Scholl of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University e Seminário sobre teoria e análise política, Indiana University) Burlington, VT: Associates in Rural Development, Inc.

THOMSON, James T. e Mountaga TALL, 1991. "Descentralização em matéria de prestação de serviços públicos, governação e gestão dos recursos naturais renováveis no Mali contemporâneo". Relatório final (Estudos sobre a descentralização no Sahel; OCDE, contrato N 90/50; sob a égide do Club do Sahel e com a participação do CILSS) Burlington, VT: Associates in Rural Development, Inc. Vol. I.

VENGROFF, Richard, Sheldon GELLAR, Beno t NGOM e Tessy BAKARY, 1992 "Governação Democrática no Mali: contribuição estratégica. (Preparado para USAID/Mali sob AID/Africa Bureau Democracy and Governance Program; contrato NQ AFR-0542-Q-00-1109-00) Burlington, VT: Associates in Rural Development, Inc. com a coolaboração de Management Systems International, Inc.

WUNSCH, James S. e Dele OLOWU, eds. 1990. "O fracasso do Estado centralizado; instituições e self-governance em África". (Westview Special Studies on Africa) Boulder, CO: Westview Press.