

Tema: Tendencias generales de Reforma y Modernización de la Administración Pública

Painel: *Boa governação e desenvolvimento sustentável: instrumentos de reforma e capacitação do Estado*

Título: Boa governação: desconcentração e descentralização administrativa nos PALOP e em Timor Leste

Luís Oliveira Machado
Nuno Cabrita

A nova governação

A nova governação tornou-se, a partir dos anos 90 do século XX, na coqueluche da ciência política e das ciências administrativas, uma forma inovadora de refletir sobre as capacidades do Estado e das suas com a Sociedade. Na base desta reflexão está capacidade de assegurar a prossecução do interesse público através das instituições políticas mas, também, o emergir de diferentes alianças e combinações entre atores que transcendem, em muito, a esfera do estritamente público (Peters, 2000:51). Como pano de fundo, a necessidade de encontrar explicações para as transformações sofridas pelo Estado e pela Sociedade e que desencadearam a necessidade de encontrar novas formas de governação.

A emergência destas novas ideias assentam num conjunto de fatores que, de forma breve, importa referir (Peters, 2000:52-69):

a) O declínio da capacidade de direção do Estado motivado pela crise financeira e económica dos anos 80 e 90, com ritmos de crescimento anémicos ou mesmo negativos e que impactou profundamente na obtenção de receita fiscal, aumentando as necessidades de financiamento e obrigando os governos a recorrer à dívida pública para financiar as políticas públicas, com implicações nas taxas de juro. Assim, foram desenvolvidos novos instrumentos de governação, envolvendo atores privados e interesses organizados na produção de disponibilização de bens e serviços públicos, no aumento dos níveis de participação e envolvimento desses atores e, consequentemente, num reforço da legitimidade do serviço público. O Estado deixou de estar “auto-centrado” e começou a funcionar através de redes e de parcerias público-privadas. O seu perfil de intervenção orientou-se mais para a regulação e a coordenação do que para a produção de bens e serviços, fomentando a diversificação e a concorrência, o que teve implicações profundas no desenho dos serviços públicos e nas reformas administrativas;

b) A mudança ideológica e cultural, de um perfil coletivista para um perfil individualista ou, dito de outra forma, uma orientação para o mercado. Esta mudança que, do ponto de vista dos valores, havia começado a germinar nos movimentos sociais dos anos 60, irrompeu, no que toca ao espaço público, nos governos Reagan e Thatcher, colocou um desafio ao Estado, visto enquanto encarnação do interesse coletivo e ator primordial na definição dos objetivos da transformação social: rejeitando este estatuto, obrigou-o a redefinir o seu papel na sociedade, sob pena de passar a não ter nenhum;

c) A globalização, que teve impactos profundos no Estado, embora a literatura atual tenda a relativizar os seus efeitos ou, dito de outro modo, a contextualizá-los face a cada situação em concreto. As dimensões económicas e políticas da globalização estão interligadas: a globalização económica foi impulsionada por decisões, de natureza política, em favor da desregulação dos mercados por forma a remover os obstáculos e a estimular o crescimento económico. Este movimento trouxe importantes desafios à capacidade do Estado em regular a economia e a sociedade, implicando a adoção de um conjunto de medidas visando adaptá-lo à nova situação que passaram, designadamente, pela transferência de soberania e a sua integração em organizações ou entidades políticas transnacionais. Contudo, não significa, por si só, uma derrota do Estado-nação: tendo liderado os processos de desregulação e de globalização, continua a manter os instrumentos suficientes para reverter estes processos. A ligação entre a governação e a globalização passa, em primeiro lugar, pelo desenvolvimento de estratégias e técnicas visando a criação de um contrapeso ao capital privado, de que o União Europeia e a Organização Internacional do Comércio são um exemplo; em segundo lugar, há que desenvolver novas capacidades que permitam alicerçar as escolhas políticas a nível interno, pressionadas por novos elementos de incerteza, o que também é obtido através da participação em organizações transnacionais. Por fim, a globalização teve efeitos na redução da eficiência dos instrumentos de controlo domésticos, como sejam a lei, a autoridade política formal e a regulação, dada a facilidade de relocalização das grandes indústrias e interesses

económicos. Assim, o Estado foi desenvolvendo formas mais subtis de envolvimento com estes atores, designadamente pela integração das estratégias públicas e privadas.

d) A emergência da nova governação é também uma consequência do fraco desempenho do Estado durante as décadas de 80 e 90 do século XX, sobretudo quando comparado com as altas expectativas que ele próprio criou na Sociedade. A crise financeira colocou em causa a prestação de serviços e bens públicos, criando uma imagem de um Estado demasiado grande, caro, ineficiente e, tendo em atenção as expectativas criadas e os objetivos esperados, falhado. Os pressupostos em que assentam as políticas públicas – a resolução dos problemas da sociedade e o controlo dos poderes legais e formais, das capacidades e dos conhecimentos necessários para intervir na sociedade – sofreram um abalo profundo. Assim, a nova governação surge como uma consequência à crítica do papel do Estado na sociedade, em que as parcerias entre público e privado e a partilha de recursos são, não só uma forma de minorar o peso na sociedade mas, também, uma forma de reconhecer que ele não é mais o ator poderoso e com recursos que a sociedade de forma global visionou. Constatando-se a sua incapacidade em resolver os problemas, procuram-se novas respostas e soluções, colocando-se o ênfase numa abordagem baseada na lógica do mercado em que, de alguma forma, se incorporam também as normas e os valores dominantes na sociedade;

e) O aumento do interesse e a influência da nova governação resultou também das transformações nas organizações e na produção de bens e serviços públicos levadas a cabo pelo *New Public Management*, que rompeu radicalmente com a tradição burocrática nas administrações públicas. Esta corrente impactou na nova governação em dois planos: na renúncia do Estado ao controlo sobre as organizações e no ênfase colocado na avaliação e no desempenho em detrimento do controlo sobre os meios. Ambas partilham o argumento que a força e o peso do Estado legalista-formal são cada vez menos importantes na coordenação e na condução das políticas públicas, as quais passam muito mais por articulações e parcerias entre os setores público e privado. Porém, divergem da ideia que têm do próprio Estado – uma figura mais ou menos obsoleta para o *New Public Management* mas que, para muitas correntes da nova governação, continua a ser a expressão máxima do interesse público e do papel de facilitação e coordenação da governação.

f) A crescente complexidade e as mudanças da sociedade são outro dos fatores que explicam o interesse na nova governação. Depois de uma primeira vaga de políticas públicas centradas na criação do quadro político e legal relativo ao funcionamento do sistema político e das suas instituições, seguiu-se uma segunda centrada nas políticas de distribuição e redistribuição da riqueza. Na atualidade, vivemos uma terceira vaga focalizada, por exemplo, nas questões da sustentabilidade ambiental e na igualdade do género, que representam novos desafios para a governação e que exigem, quer por parte do Estado quer por parte dos atores sociais, novas capacidades e conhecimentos, novos instrumentos de políticas e novos arranjos institucionais e, sobretudo, um novo conjunto de valores, quer por parte do aparelho do Estado, quer por parte da sociedade.

g) Aumento do interesse e do debate sobre a nova governação resultante da tensão entre as novas formas de governação e os mecanismos tradicionais de responsabilização política, na medida em que elas rompem com a unidade de atores detentores do poder político e a sua responsabilização ao chamar atores não “responsabilizáveis” para o coração do processo político. Mantendo-se como fundamental a questão da responsabilização dos atores, a complexidade das relações que se estabelecem entre atores públicos e privados torna difícil perceber como esse desiderato é assegurado.

A boa governação

Um aspeto complementar relativo à nova governação diz respeito à emergência de novas formas de governação regional e internacional. O reforço do poder e da influência de organizações com este perfil é um dos desenvolvimentos institucionais mais importantes desde o pós-II Guerra Mundial (Peters, 2000:66). No âmbito da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, os principais

atores globais – Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, União Europeia – têm, desde o final dos anos 80 dos séc. XX, promovido a “boa governação” como, não apenas um objetivo de reforma, mas como uma condição essencial para a condução de uma política de desenvolvimento com sucesso.

A emergência da agenda da “boa governação” tem três raízes (Rothstein, 2014:144): a) a visão institucionalista nas ciências sociais, colocando o enfoque no papel das instituições políticas (formais e informais) e das respetivas regras e regulamentos na explicação dos impactos das políticas públicas na sociedade – as características das instituições políticas da sociedade são determinantes no desenvolvimento económico e social em detrimento das variáveis económicas e sociológicas; b) a constatação das insuficiências das políticas resultantes do chamado *consenso de Washington*, devido à inexistência de um quadro institucional que garanta o funcionamento da economia, em aspetos fundamentais como a luta anti-fraude, um quadro concorrencial justo, uma sociedade minimamente coesa dotada de instituições sociais e políticas que sejam capazes de mitigar e gerir o risco de conflitos sociais, assegurando o estado de direito e um governo transparente; c) por fim, a evidência empírica da relação existente entre a boa governação e os impactos positivos que provoca no bem estar humano, nomeadamente a relação entre a qualidade das instituições que implementam as políticas públicas e o crescimento económico, a diminuição das desigualdades económicas e o bem estar individual mas, também, na avaliação que os cidadãos fazem do Estado e das suas instituições, contribuindo para um reforço da sua legitimação.

Contudo, o que baliza o conceito de boa governação? Deve ser concebido numa perspetiva procedimental ou politicamente substantiva? Universal ou contextualizada? Razão ou explicação da eficiência? Deve analisar quão bem os governantes representam os governados ou a capacidade de conduzir a sociedade (Rothstein, 2014:146)?

A definição de boa governação proposta pelo Banco Mundial (Kaufmann, 1999) é comumente aceite e largamente utilizada mas não está isenta de ambiguidades ou críticas, dada a sua natureza muito abrangente e, de algum modo ambígua, tanto referindo políticas como procedimentos, instituições com acesso ao poder político e definidoras de políticas e instituições implementadoras de políticas, não dando uma resposta clara à questão do que são as políticas de “boa governação”. Por exemplo, nem a dimensão do governo – e do Estado, de uma maneira geral – ou a ausência de fenómeno da corrupção podem ser considerados determinantes para definição da “boa governação”, por um lado devido às evidências empíricas que não sustentam aquela ligação mas, também, por outro, dada a natureza complexa do fenómeno e a dificuldade em definir uma norma universal sobre formas de comportamento aceitáveis e apropriadas. Importa ainda não esquecer que existem outras práticas – como o clientelismo ou o nepotismo - que, não sendo tecnicamente consideradas como corrupção, podem impactar negativamente na prossecução das políticas públicas e contribuir para a captura das instituições por interesses privados.

A mesma ambiguidade pode ser assacada aos conceitos de “Estado de Direito” e de “democracia”, que são pilares centrais na teoria da “boa governação”. Quanto ao primeiro aspeto, ele pode ser visto apenas do lado meramente interpretativo da lei e da sua aplicação, esquecendo o lado substantivo. Adicionalmente, há que ter em atenção a discricionariedade envolvida na implementação das políticas públicas, designadamente quando justapomos as normas que orientam determinados corpos profissionais com o “Estado de Direito”. Quanto ao segundo, a existência de uma democracia representativa não é, necessariamente, um sinónimo de boa governação, do mesmo modo que os bons exemplos no combate, com sucesso, à corrupção podem não ser conotados com regimes democráticos modelo.

Finalmente, pode a boa governação ser definida em termos de eficácia e eficiência? Qual a relação entre estes conceitos? Não pode ser esquecido que o adjetivo “boa” tem um carácter muito mais abrangente que a mera eficiência económica e que, sob este ângulo de análise, podem ser

levadas a cabo políticas públicas, inclusivamente de forma muito eficiente, que sendo normativamente justas podem não ser necessariamente boas. Por outro lado, definir a boa governação apenas do ponto de vista da eficiência pode-nos fazer correr o risco de criarmos uma tautologia, em que a eficiência gera a eficiência, isto é, que a existência de instituições eficientes é condição suficiente para produzir eficiência. Sendo certo que a emergência da agenda da boa governação procura responder à questão da incapacidade de certos países em crescer economicamente, o que necessitamos de saber é se as sociedades que conseguem crescer economicamente e gerar bem estar social têm instituições significativa e qualitativamente diferentes daquelas que não o conseguem fazer.

Deste modo, ao invés de ser um conceito fechado a “boa governação” permanece um conceito à procura de uma definição e em que as perspectivas filosófico-normativas se fundem com as empírico-positivas. Uma definição de “boa governação” deverá não só passar por um entendimento do que se entende por “bom” mas, também, por uma mudança de foco dos meios utilizados nos sistemas políticos para os resultados que são obtidos, numa abordagem universalista que procure caracterizar o sistema como um todo (Rothstein, 2014:151).

A Boa Governação e a Cooperação Internacional

No contexto das políticas de cooperação internacional para o desenvolvimento, a descentralização e a desconcentração entraram para a primeira linha das preocupações das organizações internacionais em consequência da aplicação e dos resultados das programas de ajustamento estrutural aplicados em África. Defendidos e impostos quer pelo FMI quer pelo Banco Mundial, visavam combater o peso da dívida externa na economia dos países altamente endividados (Fernandes, 2008:111). De inspiração neoliberal, aqueles programas defendiam uma visão das políticas de desenvolvimento assentes na promoção de economias de mercado abertas e competitivas a nível global supervisionadas por estados mínimos e que constituíram o hùmus do conjunto das medidas que comumente se designam por consenso de Washington (Leftwitch, 2006:57-59). A economia e a política do desenvolvimento devem ser deixadas às atividades produtivas, em que muitos dos aspetos da provisão de bens públicos essenciais para o bem-estar das sociedades devem ser assegurados por empresários e investidores atuando nos mercados nacionais e internacionais. Ao Estado é exigida a definição de um quadro legal e institucional que promova e defenda a sua atividade, designadamente no respeitante aos direitos de propriedade. Trata-se, portanto, de uma radical rutura com o anterior paradigma das políticas desenvolvimento, que via no Estado o seu planificador e condutor (Leftwitch, 2006:57).

Se, por um lado, obtiveram resultados encorajadores ao nível da estabilização económica, por outro, não conseguiram alavancar um crescimento económico significativo e, sobretudo, o seu impacto social e político foi profundo: a nível social, com os cortes de despesas na saúde e na educação bem como a redução do emprego público; a nível político, com a diminuição da capacidade do Estado em gerir os recursos e controlar social e politicamente a população assim como o aparelho do Estado, o que redundou na sua perda de legitimidade e no aumento da instabilidade política (Fernandes, 2008:112).

Assim, a descentralização foi uma das medidas preconizadas pelos organismos internacionais – Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional – visando a restauração dos mercados, a criação ou o reforço da democracia e a promoção da boa governação (Rondinelli, 2006:394). A descentralização pode ajudar a acelerar o desenvolvimento económico, aumentar a prestação de contas e a responsabilização política e aumentar a participação nos processos de governação. Se corretamente aplicada, pode ajudar a resolver os estrangulamentos na tomada de decisão, a simplificar os procedimentos administrativos e a diminuir os tempos de decisão, aumentar a sensibilidade para os problemas e necessidades locais, criar incentivos para o reforço da oferta de serviços, alargar a representação política dos diversos grupos políticos, sociais e étnicos, desviando os gestores públicos

de topo das questões rotineiras e focalizando-os na grandes opções estratégicas a nível nacional (Rondinelli, 2006:395). Finalmente, pode ajudar os governos a promover o desenvolvimento regional equilibrado, melhorar a governação local, capacitar e fortalecer as comunidades locais bem como mobilizar recursos privados para os investimentos em infra-estruturas e instalações (Serageldin et al., 2000 apud Rondinelli, 2006:395).

Descentralização, desconcentração, delegação e devolução

No final da segunda Guerra Mundial a Etiópia, a Libéria e a África do Sul eram os únicos Estados africanos sem vínculo a uma potência colonial. Entre 1951 (Líbia) e 1990, mais 47 Estados seguiram a via da independência. Estas foram décadas onde o otimismo deu lugar à preocupação e à descrença com o futuro destes novos atores na arena internacional. De tal forma que durante a década de 80 muitos foram aqueles que se dedicaram à reorganização e reestruturação das teorias que suportavam a ajuda ao desenvolvimento. Esta evolução foi expressa nos paradigmas da ajuda ao desenvolvimento de diferentes nações. A partir dos anos 90 o foco colocado na governação alterou a perspetiva que durante quase meio-século dominou a colaboração internacional, consolidando-se assim “um ambiente favorável para novos objetivos políticos e fundamentos para a Ajuda, nomeadamente a democracia, boa governação e Direitos Humanos, a serem prosseguidos diretamente via projetos ou programas e através da adição da condicionalidade política às outras condicionalidades da Ajuda” (Afonso & Fernandes, 2005:34).

Uma das ferramentas preconizadas e utilizadas neste período foi a “descentralização”. A descentralização nos países africanos assumiu diversas proporções “tendo sido efetuada de forma incremental, variando entre o pouco perceptível e as alterações dramáticas, mas sequenciais ao longo do tempo” (Ndegwa & Levy, 2003:4) Este é um conceito que pode ser definido e interpretado de múltiplas formas. Há autores que o enquadram como “notoriamente complexo” (Pollitt & Bouckaert, 2011:51) Neste nosso trabalho procuraremos manter-nos próximo de conceitos que a traduzam como “uma das alterações fundamentais nas estruturas governativas africanas nas duas décadas posteriores ao final da Guerra Fria, a qual foi responsável por uma onda de transições democráticas a este continente” (USAID, 2010:3).

As reformas de descentralização estão, associadas à ideia do reforço do processo de democratização e de uma governação participativa e orientada para a redução da pobreza. Esta prescrição de soluções de “boa governação” tem vindo a ser defendida pelas instituições internacionais como uma combinação positiva para as políticas de ajustamento estrutural, implementação de programas de democratização/boa governação e ainda com a diminuição de desigualdades/redução da pobreza. No espetro oposto convém ter em conta a visão de que os processos de descentralização estão diretamente relacionados com a construção da legitimidade interna e com a não menos importante implicação com a (re)distribuição dos recursos naturais dos países. Devemos contudo sublinhar a ideia da União Europeia que nos “últimos dez anos este conceito de descentralização sofreu uma evolução, passando a estreita preocupação com a reforma do Estado para a eficiente alocação de recursos” (DG DEVCO, 2016:1)

Porém, o que se deve ser associado à “descentralização”?

Para Schneider (2003) é fácil definir o que a descentralização “não é”. Ou seja a “transferência de poderes e recursos para os governos nacionais, não é descentralização” (Schneider, 2003:33). De facto, “todas as formas de descentralização, independentemente do nível, envolvem num afastamento do poder e dos recursos do governo central” (Schneider, 2003:35). As Nações Unidas, uma das interessadas nesta temática, atentas à dispersão de conceitos, editaram, em 1999, um *paper* com o objetivo de clarificar esta questão, sintetizando quatro “abordagens”. Para efeitos do nosso trabalho, citamos a que se refere “à reestruturação ou reorganização de uma autoridade, para que surja um sistema de coresponsabilização entre as instituições de governação ao nível central, regional e local

atendendo ao princípio da subsidiaridade, acrescido da melhoria, em simultâneo, da qualidade e eficácia do sistema de governação e do incremento das capacidades e autoridade de elementos de hierarquia inferior” (UNDP, 1999:2). Por sua vez a *Carta Africana dos Valores e Princípios da Descentralização, Governação e Desenvolvimento Local* estabelece, no seu artigo 1.º, que a “descentralização significa a transferência de poder, responsabilidades, capacidades e recursos dos níveis nacionais de governo para os níveis infranacionais com o objetivo de reforçar as capacidades destes últimos e em simultâneo contribuir para a melhoria dos serviços públicos e a participação dos cidadãos” (União Africana, 2014:2). “A descentralização é por vezes descrita como um fenómeno gestor; contudo é comumente aceite que muitos, senão todos, os aspetos de centralização ou descentralização são fenómenos organizacionais ou estruturais” (Fredrickson *et al*, 2016:100). Ou seja, ficamos mais próximos de aceitar a proposta mais genérica segundo a qual a descentralização “é um processo de redefinição de estruturas, procedimentos de governação e rotinas com o objetivo de estar mais próximo dos cidadãos” (Nikolov, 2006:3).

Alargando esta nossa incursão à perspetiva das formas que a descentralização assumiu Rondinelli *et al* (1983) identificavam que este conceito encorpou diversas formas: “desconcentração de funções no interior da burocracia central, delegação em organização semiautónomas ou quase públicas, devolução de poder aos níveis locais e a transferência de funções para organizações não-governamentais” (Rondinelli *et al*, 1983). Em publicação posterior Rondinelli & Cheema (2007) apresentam uma “súmula” da evolução do conceito de descentralização, agrupando-o em vagas:

Vaga 1 Pós-II Guerra Mundial (anos 70-80)	Vaga 2 Segunda metade da década de 80	Vaga 3 Anos 90
<i>Teve como característica conceito focado na desconcentração de estruturas e burocracias hierárquicas do Governo</i>	<i>Alargou o conceito de forma a incluir a partilha de poder, democratização e liberalização de mercado expandindo o âmbito para a decisão do setor privado</i>	<i>A descentralização passou a ser vista como uma forma de expandir a governação a uma participação pública mais ampla através de organizações da sociedade civil</i>

(Tabela 1 - in Rondinelli & Cheema, 2007:2-3, adaptado pelos autores)

Considerando o âmbito do nosso trabalho (PALOP e Timor-Leste) a nossa análise deverá centrar-se no conceito de descentralização identificado por Bardhan (2002), ou seja, “na devolução do poder político-decisório para o nível local e pequenas organizações” (Bardhan, 2002:186). Por outras palavras, “permite que os serviços públicos sejam mais rápidos nas respostas e melhor sintonizados nas necessidades locais ou individuais” (Pollitt & Bouckaert, 2011:111). Este é pois um processo através do qual o poder do Estado Central é transferido em graus variáveis para níveis de governação inferiores de forma a expandir o acesso às decisões político-administrativas e aproximar a provisão e entrega de bens e serviços públicos e reforçar as iniciativas de desenvolvimento local” (Yosoff *et al*, 2016:693). Nadeem (2016) afirma que esta é “uma estratégia que aproxima a produção de serviços dos consumidores, aperfeiçoa a resposta dos governos centrais à exigência dos cidadãos e por consequência reduz a pobreza, melhora a eficiência e a qualidade dos serviços públicos e empodera e envolve os cidadãos enquanto unidades mais básicas” (Nadeem, 2016:2). Para a USAID os objetivos centrais da descentralização são a estabilidade, a democracia e o desenvolvimento (USAID, 2010:3-5). No que se refere às dimensões da descentralização a literatura apresenta várias opções: “política, administrativa e fiscal” (Schneider, 2005:33), para a *Economic Commission for Africa* das Nações Unidas estas dimensões são apenas “políticas e fiscais”, enquanto para Pollitt & Bouckaert (2011) trata-se de uma escolha entre 3 vetores: (1) político ou administrativo; (2) transferência de poderes

XXII Congresso Internacional do Centro Latino Americano para el Desarrollo (CLAD) sobre a
Reforma do Estado e da Administração Pública
Madrid, 14 a 17 de novembro de 2017

através de concurso público ou simples delegação de poderes e (3) descentralização interna ou externa (relativamente a uma entidade).

Conceito	Características
Descentralização administrativa	Delegação de competências (decisórias e organizativas) a entidades administrativas hierarquicamente inferiores
Descentralização setorial	Delegação de funções e algumas competências a entidades administrativas hierarquicamente inferiores
Descentralização financeira	Atribuição de recursos e autonomia financeira a entidades administrativas hierarquicamente inferiores
Descentralização democrática	Devolução de poderes decisórios, administrativos, financeiros e patrimoniais a pessoas coletivas distintas do Estado (autonomia)

Fonte: (Weimer, 2002:31 *apud* Fernandes, 2006:45)

A favor do recurso à descentralização temos então os argumentos que “pode permitir para uma maior e mais profunda presença do Estado, permitindo aos cidadãos em todos os cantos do estado ver os seus interesses refletidos nas políticas e serviços públicos” (Faguet *et al* 2014:5). Matovu (2002) revê na descentralização “potencial para contribuir para a democratização da sociedade, promoção da eficiência nos serviços públicos e diminuição da distância entre o Estado e as organizações não-governamentais” (Matovu, 2002:2). A descentralização também tem “opositores”: neste sentido, Prud’homme sintetiza “que as medidas inerentes à descentralização são como os drogas para efeitos medicinais, quando prescritas no momento adequado e na dose certa podem resultar na melhoria da saúde, mas utilizadas nas circunstâncias erradas podem ter efeitos muito nocivos” (Prud’homme, 1995:201). Concretizando, existe o risco da “captura pelas elites dos governos locais” ou a “inépcia devido à incapacidade de gerar recursos financeiros” ou mesmo “as fracas capacidades tanto ao nível administrativo como de chefias nestes níveis locais” e sobretudo o “alargamento do fosso económico-social entre regiões do mesmo estado e o aumento dos índices de corrupção e nepotismo” (Rondinelli & Cheema, 2007:8). Havendo ainda quem defenda que “apesar de existirem evidências empíricas limitadas para suportarem o recurso à descentralização e que possam clarificar os seus benefícios, os decisores aparentam investir neste conceito em diversos países” (Smoke, 2003:7).

Como observámos, a descentralização, para cumprir com o seu racional de aproximação às populações, implica que podem ser identificados diferentes níveis de delegação de poderes administrativos-decisórios e implica, ainda, uma atribuição de autonomia em diferentes níveis. A literatura revista identifica maioritariamente três níveis de descentralização: (1) a desconcentração, que implica uma dose menor de autonomia; (2) a delegação, que necessita de um maior aprofundamento e (3) a devolução, que é a que necessita da dose maior de autonomia (Schneider, 2005:38).

A desconcentração resulta de uma alteração na estrutura de poder central para instituições/níveis inferiores de Governo e “envolve a transferência de responsabilidades ou funções administrativas para níveis subordinados de administração” (Yussof *et al*, 2016:695) ou seja ocorre quando um governo central dispersa a responsabilidade de uma política para os seus serviços inferiores (Rondinelli & Cheema, 2007:8).

Enquanto a delegação é uma forma mais extensiva de descentralização (Yussof, 2016:698) e através deste processo são transferidas competências para organismos locais ou entidades semiautónomas que não são controladas pela administração central, mas que têm de lhe prestar contas (Rondinelli & Cheema, 2007:8; Yussof, 2016:698).

Finalmente, a devolução refere-se a uma forma extrema de descentralização e acontece quando o governo central transfere autoridade e a responsabilidade para a tomada de decisão, financiamento e

gestão para unidades quase-autónomas de governação de nível inferior maioritariamente fora do controlo direto do governo (Yussof,2016:698). Ou seja, o governo permite que unidades não-governamentais exerçam o controlo e o poder sobre a política devolvida (Rondinelli & Cheema, 2007:8).

Através destes diferentes níveis de descentralização, apercebemo-nos da importância deste conceito para diferentes entidades envolvidas na cooperação e desenvolvimento internacional face as potencialidades conceptuais associadas a este mecanismo, ou seja, o reforço da democracia, o empoderamento da autonomia local, o reforço da participação dos cidadãos e a melhoria da prestação de serviços públicos a nível local.

Esta tipologia tem sido amplamente utilizada, mas na análise do fenómeno nos PALOP e em Timor-Leste há que ter em atenção o modelo administrativo português, quanto mais não seja porque muita da legislação destes países foi preparada por juristas portugueses ou por juristas formados em Portugal. Assim e considerando que, segundo Freitas do Amaral, o conceito de descentralização se constrói em torno da personalidade, por um lado, e da autonomia, por outro, podemos distinguir as seguintes espécies de descentralização:

Conceito	Características
Descentralização administrativa	Delegação de competências pelos diferentes graus de hierarquia do Estado
Devolução de poderes	Transferência de poderes pertencentes a órgãos do Estado para associações e empresas públicas, sob a orientação política geral do Estado
Descentralização territorial	Transferência de atribuições e competências a pessoas coletivas territoriais dotadas de autonomia administrativa, financeira e patrimonial para a prossecução de interesses das populações respetivas

Fonte: (Amaral, 1993 e 2006 apud Fernandes:2006:47)

Durante o período colonial, a estrutura administrativa tendia a seguir a matriz da metrópole, embora a forma como era posta em prática variasse de caso para caso. A administração colonial portuguesa foi, essencialmente, uma forma de desconcentração das funções do governo central, não existindo uma verdadeira descentralização do processo de tomada de decisão nas comunidades locais (Nunes, 2016b). Conseguiu estabelecer um sistema de administração territorial cobrindo todo o território graças a um sistema de governo altamente centralizado, relativamente pouco desenvolvido e em que não existia espaço para o auto-governo, esquecendo e enfraquecendo as autoridades tradicionais locais.

Após a independência, o Estado foi organizado de uma forma altamente centralizada prolongando, deste modo, a herança colonial. A descentralização não era um tema particularmente bem visto, já que era considerada como um fator potencial de divisão do país e, no limite, desafiador do poder de partido único.

Nos final dos ano 80 e princípios dos 90 do século XX, assiste-se à transformação dos regimes políticos nestes países, com a instalação de democracias parlamentares. Este facto, conjugado com a ação das organizações internacionais, operou profundas transformações na estrutura do Estado, abrindo a porta à reforma do sistema de governo local. Num processo ainda em desenvolvimento, foi introduzido um nível de auto-governo no sistema administrativo, abrindo a porta à participação dos administrados no processo de governação local.

A implementação das formas de auto-governo não foi simultânea em todos os países: se Cabo Verde e São Tomé e Príncipe implementaram já formas de governo local, Angola, Guiné-Bissau e Timor-Leste encontram-se, ainda, numa fase muito embrionária, enquanto Moçambique se encontra numa fase intermédia de implementação. Já o processo de desconcentração dos poderes do governo central para o nível local conhece um sucesso apenas relativo: com exceção de Cabo Verde, os municípios têm de se conformar com as orientações ditadas pelo governo central. Deste modo, importa reter que a política de descentralização levada a cabo nos PALOP-TL é condicionada, não apenas pela sua herança histórica, económica, social e cultural, mas é, sobretudo, o resultado do contexto político de cada um dos países.

Descentralização nos PALOP-TL.

Temos de começar esta breve abordagem com três breves referências relativamente ao nosso universo (os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e Timor-Leste): (i) temos de ter presente que apenas Cabo Verde tem um elevado grau de consolidação institucional (*assumida pela avaliação expressa no Democracy Index de 2016 – Economist, 2016*); (ii) os restantes (com evolução e governação diferentes) procuram ainda completar o seu processo de consolidação e (iii) o facto dos processos de descentralização partirem em todos os Estados por imperativos políticos (internos e/ou externos). Uma referência final para a “classificação” destes Estados no Índice de Desenvolvimento Humano (PNUD, 2017) em que Cabo Verde (122º lugar), Timor-Leste (133º), e São Tomé e Príncipe (142º) integram o “grupo” de países com níveis de desenvolvimento médio e Angola (150º), Guiné-Bissau (178º) e Moçambique (181º) revelam índices conformados com o “grupo” de países de baixo desenvolvimento.

Angola

Fruto da inclusão dos programas de descentralização administrativa nos seus programas de ajuda aos governos africanos as organizações desempenharam um papel catalisador nas reformas administrativas nos Estados africanos. O Governo angolano aprovou no final de 2001 o Plano Estratégico para a Desconcentração e Descentralização. Essencialmente, o plano previa um processo gradual de descentralização, que primeiro deve passar pela desconcentração até culminar na criação de autarquias locais autónomas. Apesar da Constituição de 1992 prever a “existência de governos subnacionais (autarquias locais) e estrutura administrativa local” é só com a aprovação da Constituição de 2010 que atingimos um marco na construção do Estado Angolano. Não só marca a transição de uma situação de conflito latente para a procura de uma via indutora de paz, como simboliza uma aposta na descentralização ao sistematizar os órgãos do poder local. Marco importante o princípio de descentralização previsto no número 1 do artigo 213º e o previsto no número 2 do mesmo artigo que estabelece que “as formas organizativas do poder local compreendem as autarquias locais, as instituições do poder tradicional e outras modalidades específicas de participação dos cidadãos”. O artigo 242.º estatui a “oportunidade” da “transferência gradual” das atuais responsabilidades dos Governos provinciais para as autarquias locais. Atualmente, estão criados 162 municípios, apesar de ainda não terem sido implementados (ou mesmo executados) os procedimentos tendentes à realização de eleições ao nível municipal. Registe-se que o caso da Constituição Angolana é um dos poucos que reconhece a existência de “instituições do poder tradicional” enquanto entidades quase municipais, numa assunção do dilema “africano da distribuição territorial do poder” em que fruto do passado colonial, as fronteiras não obedeceram aos limites “naturais” das tribos e outras organizações comunitárias africanas.

O Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2017 (PND) encarou a promoção do desenvolvimento equilibrado do território como uma das grandes aspirações dos Angolanos e estabeleceu como prioridade a “promoção do desenvolvimento harmónico do território, assegurando o respeito pelo meio ambiente natural e o património histórico e cultural do país e ordenar os impactos sobre o território nacional das atividades dos agentes públicos e privados” para tal

identificou como um dos instrumentos de planeamento e de Governação o Plano Nacional Estratégico da Administração do Território 2015-2025 que procura modelar um conjunto de instrumentos que vai servir de base para o funcionamento dos órgãos da administração local, visando a articulação das ações em benefício das populações com o horizonte temporal de 2025. Este documento assume que “para concretizar este processo com sucesso o Ministério da Administração do Território devesse analisar os desafios e obstáculos que um processo de implementação das autarquias locais pode apresentar e dimensionar as oportunidades com vista a criar um municipalismo de sucesso, implementado de acordo com a realidade geográfica, institucional e com o desenvolvimento de Angola”. Este documento caracteriza-se, ainda, por definir 4 eixos estratégicos estruturantes: (1) Descentralização e desenvolvimento, (2) Dinamização e progresso, (3) Governo e cidadania e (4) Modernização e capacitação. De notar que todos os quatro eixos demonstram uma preocupação (ou concentração da preocupação) com questões ligadas aos níveis descentralizados de poder. Fazendo uma breve sùmula deixamos algumas referências: em termos do eixo 1, *descentralização e desenvolvimento*, a manifestação do objetivo de “combater eficazmente a pobreza, atrair e fixar populações nas regiões subpovoadas e gerar um desenvolvimento equilibrado do país, a descentralização da administração pública e a diversificação do tecido socioeconómico nacional são um dos principais desígnios do Governo no âmbito da Administração do Território”. Este eixo define indicadores de sucesso que transcrevemos a seguir:

- Criar até 4 novas Províncias;
- Criar até 145 novos Municípios;
- Criar, pelo menos, 5 novas Autarquias;
- Criar, pelo menos, 5 polos de desenvolvimento regional;
- Estimular o aumento populacional nas províncias menos povoadas para, pelo menos, 2,5% do total nacional.
- Fomentar a convergência do PIB *per capita* de cada província para, pelo menos 60% da média nacional.

De referir que para cumprir com estes objetivos o Governo/MAT propõe-se a operacionalizar diversos programas (citamos apenas 3):

- Programa de Apoio ao Processo de Preparação das Autarquias Locais (PROPPAL) – *Criar as condições que visam a implementação das Autarquias Locais em Angola;*
- Programa Nacional de Descentralização (PNAD) - *que terá como objetivo levar a cabo uma reforma da Administração do Estado, através da passagem de funções administrativas e orgânicas as Províncias e Municípios e da modernização dos órgãos e das estruturas que os corporizam, permitindo uma maior aproximação da Administração Local ao Cidadão;*
- Programa de Reforço Institucional e Reestruturação das Administrações Comuns (PRIRAC) – *que servirá para reforçar a papel e o âmbito de intervenção das Administrações Comuns e reestruturar as infraestruturas das Comunas de Angola, dando seguimento a reforma da Administração do Estado e em conformidade com as ações a níveis superiores da Administração Local, aumentando a sua eficiência e operacionalidade através do desenvolvimento de meios e competências. Preparar as condições para a elevação das Comunas a Municípios.*

Ainda no âmbito do eixo 2 (“dinamização e progresso”) o Governo propõe-se a desenvolver:

- Programa da Reforma da Governação Local (PREGOL) - *levar a cabo a reforma da Administração Local do Estado, promovendo a sua modernização, otimização e autonomização, de forma a elevar o desempenho dos órgãos provinciais e municipais para padrões de referência no seio da Administração Pública que se traduzam num nível superior de qualidade do serviço prestado ao cidadão.*
- Programa de Apoio à Administração Local (PRAAL) - *Garantir o funcionamento efetivo e eficiente das Províncias e Municípios na base de visitas de ajuda e controlo.*
- Programa de Integração do Planeamento Estratégico a Nível das Administrações Locais (PIPENAL) - *Assegurar a transposição das orientações estratégicas nacionais, emanadas pelo Governo Central através dos seus Departamentos Ministeriais para a Administração Local do Estado, garantindo a sua aplicação de forma homogénea em todo o território nacional.*

No eixo 3 relevam programas de “Governo e Cidadania” destacando-se:

- Programa de Implementação e Desenho dos Portais Municipais (PRODIPOM) - *Conceção e implementação de portais institucionais a nível dos governos municipais aumentando o nível de interação o com o cidadão de forma bidirecional.*
- Programa de Apoio e Acompanhamento às Autoridades Tradicionais (PRAAAT) - *Efetuar um acompanhamento mais próximo das Autoridades Tradicionais, em termos da sua situação socioeconómica, criação de infraestruturas de apoio e definição das suas obrigações perante a comunidade em que estão inseridos.*

Finalmente, no eixo 4 (“modernização e capacitação”) também surgem evidências de preocupação com a administração local:

- Programa de Formação Autárquica (PROFA) - *Prevê a realização de programas de formação e capacitação de quadros para integração dos mesmos nas estruturas autárquicas a implementar.*
- Programa de Modernização dos Arquivos da Administração Local (PDAALE) - *Organização da informação e simplificação de processos administrativos do Estado a nível da Administração Local através do recurso a soluções tecnológicas de desmaterialização e gestão documental.*

Através destas acções, que têm como limite de execução/implementação o ano 2025, a estrutura governativa de Angola assume que “a reforma da Administração Local e a concretização do processo de descentralização de Angola, culminando na criação de autarquias deverão ser assumidos como um compromisso claro e transversal dos diferentes níveis do poder, com objetivos concretos e evidentes”.

Cabo Verde

A República de Cabo Verde define-se como um sistema democrático parlamentar, assente nos princípios da soberania popular, no pluralismo de expressão e no respeito pelos direitos e liberdades fundamentais, com eleições livres por sufrágio direto e universal para a Presidência da República, para o Órgão Legislativo (Assembleia Nacional) e para as Autarquias (22 Câmaras Municipais e 32 freguesias). A nível constitucional o artigo 2º reconhece “a existência e a autonomia do poder local e a descentralização democrática da Administração Pública” enquanto o artigo 226º torna um imperativo constitucional a “existência de autarquias locais”, as quais correspondem a “municípios” (artigo 227º), as quais são impregnadas constitucionalmente a partir do artigo 230º e seguintes. Ou seja o processo de institucionalização do Poder Local privilegia os municípios, como categoria básica das autarquias.

A descentralização iniciou-se em 1991 através de legislação relativa às autarquias locais e o seu processo eleitoral, a qual foi reforçada pela revisão constitucional de 1992 e 1999 e consolidada através da aprovação da lei-quadro da descentralização (Lei n.º 69/VII/2010) que, para além de definir o conceito de autarquia local e os níveis da descentralização administrativa, teve como fim orientar, disciplinar e harmonizar o processo de descentralização. Atento o nível de consolidação institucional de Cabo Verde, este Estado já publicou legislação relativa à descentralização ao nível da cooperação internacional (Lei n.º 57/VII/2010 de 19 de Abril), demonstrando assim que as preocupações do legislador já ultrapassam a criação/evolução/estabilização das estruturas locais. Este documento considera inclusive as Autarquias Locais como “agentes de cooperação internacional descentralizada”.

Nota importante para o movimento associativista dos municípios cabo-verdianos que se traduziu na criação da Associação Nacional de Municípios de Cabo Verde (ANMCV) em 1995.

Temas como a governação eletrónica e boa governação são correntes a nível nacional e local tendo sido inclusive alvo de entre outros programas das Nações Unidas para a modernização informática dos 22 municípios. Cabo Verde enfrenta agora novos desafios ao nível da administração local, seja pelas pressões de financiamento interno (variação do investimento do orçamento de Estado) seja pela diminuição da ajuda ao desenvolvimento internacional – registe-se que apesar de globalmente ainda receber dos valores mais elevados ao nível dos PALOP (ficando atrás apenas de Moçambique e Angola) a verdade é que as contribuições decaíram quer através da Cooperação bilateral, quer da multilateral.

Guiné-Bissau

Na sequência do golpe de Estado de 12 de abril de 2012, vive-se um período de transição democrática durante o qual a ordem constitucional tem vindo a ser respeitada, tendo já sido realizadas e validadas eleições legislativas e presidenciais em 2014. Contudo desde essa data (ou seja um espaço de 3 anos) já se contam 5 governos...e o atual segundo o Banco Mundial (relatório de abril de 2017) ainda não conseguiu apresentar o seu programa de Governo na Assembleia Nacional. Por outro lado as Nações Unidas continuam a manifestar o seu empenho e determinação em apoiar as próximas eleições legislativas e presidenciais agendadas para 2018 e 2019, bem como a reforma da Lei Eleitoral e uma nova legislação para os partidos políticos. Num tal cenário não é de estranhar que a prioridade “número um” seja o reforço do setor público de forma a suportar as reformas necessárias para retirar a Guiné-Bissau da atual situação – devendo a maioria ser prestada aos cidadãos pelo Estado (na ausência de outras instituições “sólidas”) ou seja a maioria dos serviços deverão ser assegurados (nesta fase) pelo próprio Estado (saúde, educação, segurança, justiça, água e saneamento, energia e garantir o pagamento dos funcionários públicos que apoiarão a prestação destes serviços, já não falando da capacitação e motivação destes funcionários).

Em termos de financiamento externo regista-se que os compromissos financeiros do Banco Mundial para com a Guiné-Bissau decaíram no período 2014-2017 (de 46 para 25 milhões), no mesmo sentido apontam os números do DAC em termos de ajuda oficial ao desenvolvimento.

No domínio da descentralização a legislação guineense é toda anterior ao golpe de estado, pelo que podemos conceber que uma vez encontrada a estrada estável serão forçosamente necessárias alterações a esses documentos (tendo alguns mais de 15 anos). De facto, apesar de ter aprovado leis sobre a descentralização, o país ainda não tem nenhum Governo Local dirigido por responsáveis eleitos. Em termos práticos, existem 37 setores/municípios os quais estão constitucionalmente defendidos no artigo 105 e 106 da Constituição – através da fórmula que “a organização do poder político do Estado compreende existência das autarquias locais, que gozam de autonomia administrativa e financeira” e a definição de que “autarquias locais são os municípios, secções autárquicas e juntas locais”. A descentralização também é referida no artigo 7º “No quadro da sua

estrutura unitária e da realização do interesse nacional, o Estado da Guiné-Bissau promove a criação e apoio à ação de coletividades territoriais descentralizadas e dotadas de autonomia nos termos da lei”.

Neste cenário deverá ser o Estado guineense “que das fraquezas deverá fazer forças” e apesar dos limitados recursos financeiros e humanos deverá constituir-se como alavanca para a melhoria dos serviços públicos básicos e dinamização das economias local e nacional.

Neste sentido apresentou no âmbito da Conferência Internacional para a Guiné-Bissau (25 março 2015, Bruxelas) um plano estratégico e operacional 2015-2020, “Terra Ranka”. A estratégia apresentada pelo Governo visa criar as condições para promover o crescimento económico inclusivo e de longa duração assente em 6 eixos prioritários: (1) paz e governação, (2) a biodiversidade, (3) o desenvolvimento humano, (4) as infraestruturas e o desenvolvimento urbano, (5) o clima dos negócios e (6) o crescimento.

Moçambique

A descentralização tem expressão constitucional em Moçambique no n.º 1 do artigo 263.º do Título XII, capítulo IV (princípios organizatórios) da Constituição da República, que estipula que a “organização do Estado e o funcionamento dos órgãos do Estado a nível local obedecem aos princípios de descentralização e desconcentração, sem prejuízo da unidade de ação e dos poderes de direção do Governo”. Sendo que com a aprovação da lei dos Órgãos locais do Estado (lei 8/2003), as reformas de descentralização administrativa deram origem a uma série de instituições de participação e consulta comunitária (conselhos locais), visando a integração das populações locais no processo de busca de soluções para o melhoramento das condições de vida a nível local. Desta forma entre 1998 e 2013 Moçambique consolidou 53 municípios.

O Programa Quinquenal do Governo (PQG) 2015-2019 define como objetivo a melhoria das condições de vida do Povo Moçambicano, aumentando o emprego, produtividade e a competitividade, criando riqueza e gerando um desenvolvimento equilibrado e inclusivo, num ambiente de paz, segurança, harmonia, solidariedade, justiça e coesão entre os Moçambicanos. No contexto da administração pública, que é o maior empregador do país, o aumento da produtividade passa pela prestação de serviços em menor tempo, a um custo mais reduzido tanto para a administração pública como para o administrado, com qualidade, impulsionando desta forma o desenvolvimento e a consolidação do sector empresarial, e, por esta via, alargando a base tributária.

São Tomé e Príncipe

A conformação das autarquias locais em São Tomé e Príncipe é uma virtude decorrente da Constituição de 1990 que logo no seu artigo 5.º refere que “A República Democrática de São Tomé e Príncipe é um Estado unitário, sem prejuízo da existência de autarquias locais”. Por sua vez no artigo 115.ª estabelece que “a organização Democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais, como Órgãos do Poder Local, de acordo com a Lei da Divisão Político-Administrativa do País” e a 116.ª atribui à Ilha do Príncipe um “estatuto político-administrativo próprio” ou seja o de “autarquia especial” (definido posteriormente em regulamento próprio o qual está vertido atualmente na Lei n.º 4/2010, de 18 de Junho), este estatuto pode ser entendido como um elemento de descentralização. Quanto às autarquias vigora a Lei n.º 10/2005, de 15 de Novembro – Lei de revisão à Lei-quadro das Autarquias Locais.

Segundo a “Lei da Divisão Administrativa” de 21 de Novembro de 1980, que definiu a organização territorial, São Tomé ficou dividido em sete distritos (*Água Grande, Cantagalo, Caué, Lembá, Lobata, Mé-Zochi, Pague*), sendo seis em S.Tomé e um no Príncipe com órgãos administrativos próprios (Câmaras Distritais). A ilha do Príncipe atualmente possui um estatuto de Região Autónoma. Cada distrito subdivide-se em aglomerações (cidades e vilas) e estas em localidades.

Em termos de descentralização este é um processo que ainda não é efetivo segundo os observadores internacionais (referências).

Timor-Leste

A Constituição da República Democrática de Timor-Leste (2002), na alínea 1 do artigo 5º, estabelece que “O Estado respeita, na sua organização territorial, o princípio da descentralização da administração pública” prevendo contudo uma exceção: “Oe-Cusse Ambeno e Atauro gozam de tratamento administrativo e económico especial”, mas não explicita que tratamento é esse. Contudo a Lei n.º 11/2009, de 7 de Outubro, o Parlamento timorense validou a divisão do território nacional em municípios, fazendo corresponder a cada uma destas unidades territoriais uma unidade de poder local – e apesar de ser criado o município de Oe-cusse Ambeno não são efetuadas referência relativas ao tratamento especial, o que deixa antever que no espírito do legislador está “diferenciar” em função das competências administrativas que forem devolvidas ao Município. No que se refere ao “poder local” no seu artigo 72º a Constituição timorense estatui que “O poder local é constituído por pessoas coletivas de território dotadas de órgãos representativos, com o objetivo de organizar a participação do cidadão na solução dos problemas próprios da sua comunidade e promover o desenvolvimento local, sem prejuízo da participação do Estado”.

Os vários Governos da República Democrática de Timor-Leste empreenderam várias ações e tomaram um conjunto alargado de decisões que irreversivelmente conduzirão à instituição do Poder Local em Timor-Leste:

2003 - Criação do Grupo de Trabalho Técnico Interministerial para o estudo, análise e desenvolvimento das opções relativas ao processo de descentralização administrativa e de implementação do Poder Local, tendo realizado visitas de estudo em Cabo Verde, Filipinas, Indonésia e Congo e apresentado propostas de modelo de Poder Local para Timor-Leste;

2004 - Promoção do programa-piloto “Plano de Desenvolvimento Local” (distritos de Bobonaro, Lautém, Manatuto e Aileu), que envolveu as populações no processo decisório local, através da participação em 25 assembleias locais (mais de 500 participantes);

2006 - Aprovação da Resolução do Governo n.º6/2006, de 27 de Dezembro, a qual procedeu à aprovação da “Política que institui a descentralização e Governo Local em Timor-Leste”;

2006 - Aprovação da Resolução do Governo n.º10/2006, de 27 de Dezembro que procedeu à criação do Secretariado para a Descentralização e aprovou o Quadro Estratégico da Descentralização;

2007 - Realização de uma Consulta Nacional sobre a Descentralização, concretizada em mais de 78 reuniões em todos os distritos e que contou com a participação de mais de 6,000 cidadãos;

2009 - Aprovação da Lei de Divisão Administrativa do território, previu a criação de municípios, dotados de autonomia administrativa e financeira e com órgãos representativos próprios (designadamente a assembleia municipal);

2009 - Publicação do Diploma Ministerial n.º 7/2009/MAEOT, de 14 de Outubro que instituiu as Comissões Preparativas dos Municípios – o objetivo destas entidades é efetuar avaliações nos 13 distritos de forma a verificar quais destes possuem os requisitos mínimos necessários para a criação dos municípios e estabelecimento dos processos eleitorais.

Importa assim reter que apesar de ainda não estarem implementados, e de acordo com o artigo 4º, n.º 1 da Lei n.º 11/2009, de 7 de Outubro, serão criados 13 municípios, correspondentes aos 13 distritos atualmente existentes, sendo ainda importante referir que com a instituição dos municípios, os Sucos mantêm-se exercendo as funções que vêm desempenhando e podendo estabelecer as parcerias e colaborações que forem consideradas úteis e necessárias para o processo de desenvolvimento local e bem-estar e conforto das populações locais.

Resta ainda referir que “programa do VI Governo Constitucional” prevê que até final de 2017 “o Governo desenvolverá e executará a Política de Descentralização Administrativa e de Instituição do Poder Local que preveja a reorganização da Administração Local, que desconcentre nesta um conjunto de competências decisórias que a habilite à prestação de serviços públicos locais e que, na sequência de uma avaliação positiva ao seu desempenho, descentralize competências através da devolução das mesmas no poder local e eleição dos órgãos representativos deste em, pelo menos, entre três a cinco municípios”.

O Papel da União Europeia no processo de descentralização nos PALOP-TL

O apoio da União Europeia (UE) com fins explícitos de apoio à descentralização, governação local e desenvolvimento local/territorial tem sido canalizado através de uma miríade de parceiros, regiões e países. No seu relatório de 2016, a UE distingue quatro fases de intervenção:

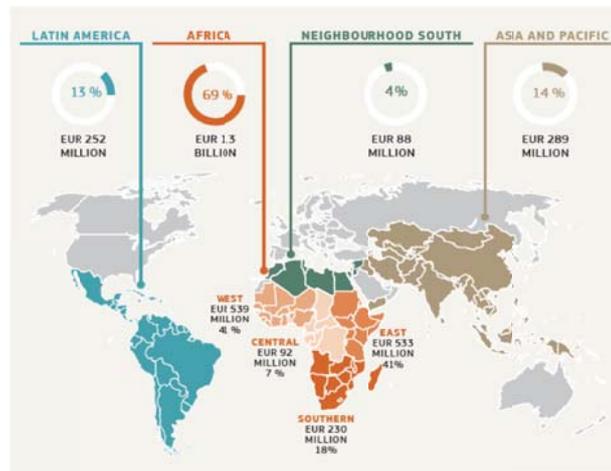
- Fase 1: Intervenção através da implementação de projetos de desenvolvimento a nível local;
- Fase 2: Reconhecimento progressivo do papel da Autoridades Locais como atores fundamentais no processo de desenvolvimento local (segunda metade da década de 90);
- Fase 3: Investimento em reformas de descentralização nacionais nos países parceiros (início de 2000);
- Fase 4: Regresso à fórmula “descentralização e desenvolvimento” através das reformas territoriais.



Em termos financeiros relevamos do mesmo documento as seguintes perspetivas às contribuições financeiras da UE relacionadas com a descentralização:

- Em termos de apoio direto a políticas de descentralização nacional apenas foram investidos montantes num conjunto de países (Benim, Libéria, Madagáscar, Mali e Tanzânia), registando-se desde 2008 um decréscimo de investimento e crença nesta abordagem;
- A área conhecida com África francófona foi a maior recetora dos recursos da UE para a descentralização, governação e desenvolvimento local;
- Em termos globais os três países que receberam a maior porção de recursos europeus nos domínios da descentralização, governação e desenvolvimento local foram respetivamente Etiópia (€ 313 milhões), Mali (€156 milhões) e África do Sul (€104 milhões).

A maior parte do financiamento para estas iniciativas foi efetuado através dos instrumentos geográficos (Fundo Europeu de Desenvolvimento, Instrumento de Vizinhança Europeu e o Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento) e canalizado através de diferentes instrumentos.



Ao nível dos PALOP-TL, efetuamos agora uma análise concentrada nos grandes números do investimento europeu no qual o Fundo Europeu de Desenvolvimento é a principal fonte de financiamento para os países da África, Caraíbas e Pacífico (ACP). O FED apoia as atividades de cooperação no âmbito do desenvolvimento económico, social e humano, bem como da cooperação regional e integração, sendo regulado pelo Acordo de Parceria ACP-UE (Acordo de Cotonou), assinado em 2000 (vigência de 20 anos). O financiamento é garantido através de contribuições diretas dos Orçamentos dos Estados-Membros da UE, mediante uma chave de repartição e é gerido pela Comissão Europeia (CE). No atual Quadro Financeiro Plurianual (2014-2020) foi instituído o 11.º FED dotado com um envelope financeiro de €30,5 mil milhões.

Angola

Foram definidos diversos instrumentos de financiamento que beneficiaram projetos relacionados com a descentralização em Angola (PIN 2014-2010, no valor de €210 milhões). Contudo, já no 10º FED haviam sido apoiados projetos neste âmbito (*Support to Local Development Programme (LDP) through Social Action Fund (FAS) IV, FED/2012/21647 e o Support Programme to the Non-State Actors (PAANE II); FED/2010/21904*).

Na matriz de investimento de ajuda pública 2012/3 verificamos que Angola recebeu um total de € 10,39 milhões em projetos associados à descentralização (financiados pela UE e um de €390 mil financiado pela cooperação holandesa).

Cabo Verde

Tratando-se de um país com “elevado desempenho” e que subiu nos índices de desenvolvimento (deixando a lista dos países menos desenvolvidos em 2007). Assim, passou a ter de considerar a opção de ter de atrair investimento ao invés de receber ajuda ao desenvolvimento. Apesar deste enquadramento, a verdade é que a UE mantém um PIN com Cabo Verde entre 2014-2015, mas com prioridades claramente distintas. Logo o DERCP III será financiado com €30 milhões e a parceria especial UE-Cabo Verde será fomentada até um montante de €20 milhões. Por outro lado a União já no âmbito dos FED anteriores passou a considerar o apoio orçamental a Cabo Verde tendo no âmbito 10º FED despendido cerca de €7,3 milhões. Estão já assinados compromissos no âmbito do 11.º FED que preveem um apoio orçamental no valor €50 milhões (2016/2020). Foram ainda utilizados envelopes financeiros no montante de €5 milhões que foram destinados ao apoio institucional e

assistência técnica, com o objetivo de reforçar as capacidades técnicas e operacionais de instituições públicas em setores prioritários.

Guiné-Bissau

Tendo acesso à versão de trabalho para este Estado verificamos que está na mesa um programa no valor de € 128 milhões repartidos por áreas como a consolidação governamental democrática, o desenvolvimento rural e a saúde.

Moçambique

A alocação inicial para Moçambique, no âmbito do 11.º FED (Fundo Europeu de Desenvolvimento), no Programa Indicativo Nacional (PIN) 2014-2020 chega a € 734 milhões em doações, e tem como áreas prioritárias a boa governação e o desenvolvimento rural.

São Tomé e Príncipe

Através do PIN com a UE o arquipélago terá acesso a um envelope até € 28 milhões estando as verbas reservadas para projetos relacionados com a “água e o saneamento” e a “agricultura sustentável”.

Timor-Leste

Para Timor-Leste, o montante do 11.º FED é de € 95 milhões. As intervenções do FED centrar-se-ão nos domínios seguintes, que são considerados vitais para o desenvolvimento sustentável e inclusivo do país, (1) Boa governação (€ 30 milhões), (2) Desenvolvimento rural (€ 57 milhões), (3) Medidas de apoio (€ 8 milhões). Destes € 95 milhões, já foi assinado, com o governo, um projeto no valor total de € 5 milhões, o Mecanismo de Apoio à Cooperação UE-TL.

Programa Indicativo Regional PALOP-TL

Em 1985, os PALOP juntaram-se ao Grupo África, Caraíbas e Pacífico (ACP). O primeiro programa de cooperação regional UE-PALOP teve início em 1992. Em 2007, Timor-Leste tornou-se o sexto membro do grupo PALOP e o grupo foi então renomeado PALOP e Timor-Leste (PALOP-TL).

As áreas que contaram com um nível elevado de recursos financeiros são: Saúde (acima de € 16M no âmbito do 7.º e 9.º FED), Administração Pública (€ 9.1M sob o 7º e 8º FED), Sistemas Judiciário (€ 8M, 8º e 9º FED), e Estatística (€ 7,8 M no âmbito do 7º, 8º e 9º FED). Tendo sido financiados desde essa data (1992) um total de 23 projetos.

O programa em curso de Cooperação PALOP-TL, no âmbito do 10º FED, promove uma "*Iniciativa de Governação*" com um orçamento de € 33.1M. Este programa contribui para reforçar a governação democrática, social e económica através da implementação de 7 projetos que abrangem vários temas.

Com a publicação da COM(2013)280 intitulada "*Empoderamento das autoridades locais nos países parceiros para uma melhor governação e resultados mais concretos em termos de desenvolvimento*" a Comissão Europeia traduziu por escrito uma mudança de paradigma na visão da União relativamente à descentralização e ao desenvolvimento local/territorial. De fato é emitida uma mensagem clara "É fundamental empoderar simultaneamente as autoridades públicas locais e os cidadãos, para que estes últimos possam exigir transparência e responsabilização" (UE280:4). No mesmo documento reconhece-se ainda que "para reforçar a capacidade das autoridades locais de contribuírem para uma boa governação e, conseqüentemente, para alcançarem os objetivos de desenvolvimento a nível local, os eleitos locais e o pessoal administrativo local têm fazer face a certas limitações em termos de capacidades, nomeadamente a gestão e mobilização de recursos do setor público, a capacidade de exercer liderança, a gestão das finanças públicas, a angariação de

receitas e a afetação das despesas, a transparência, a participação e a interação com outros intervenientes” (UE280:7).

Ou seja, surge uma nova abordagem ao conceito de descentralização, a qual foi confirmada no documento de referência n.º 23 da Direção-Geral do Desenvolvimento e da Cooperação Internacional intitulado “Apoio à descentralização, à governação e ao desenvolvimento local através do enfoque territorial”. Neste documento esta Direção-geral confirma que existe “outra forma da descentralização contribuir para o desenvolvimento – i.e. através do apoio à mobilização de recursos adicionais a nível local/territorial”. Com esta visão, surge uma nova e ampla definição de descentralização: “é um processo amplo, e essencialmente político, de empoderamento dos cidadãos (através do setor público) assente no empoderamento das autarquias locais”

Esta visão atribui novas perspetivas:

- Às autarquias locais que são vistas como entidades de autogoverno e por isso requerem níveis adequados de autonomia e prestação de contas;
- As três formas de descentralização — devolução, desconcentração e delegação — passam a ser vistas do prisma do empoderamento
- A democracia local é baseada na representação e na prestação de contas.

Atendendo a que ao nível do apoio bilateral, em especial os resultados da calendarização para o período 2014-2020 demonstram que as delegações da EU tendem a propor três tipos de apoios:

- Às políticas nacionais de reforma da descentralização;
- As políticas setoriais (exemplo: desenvolvimento rural, saúde, água e saneamento) que podem depender em sistemas descentralizados de provisão diferenciada;
- Ao desenvolvimento territorial (em zonas identificadas).

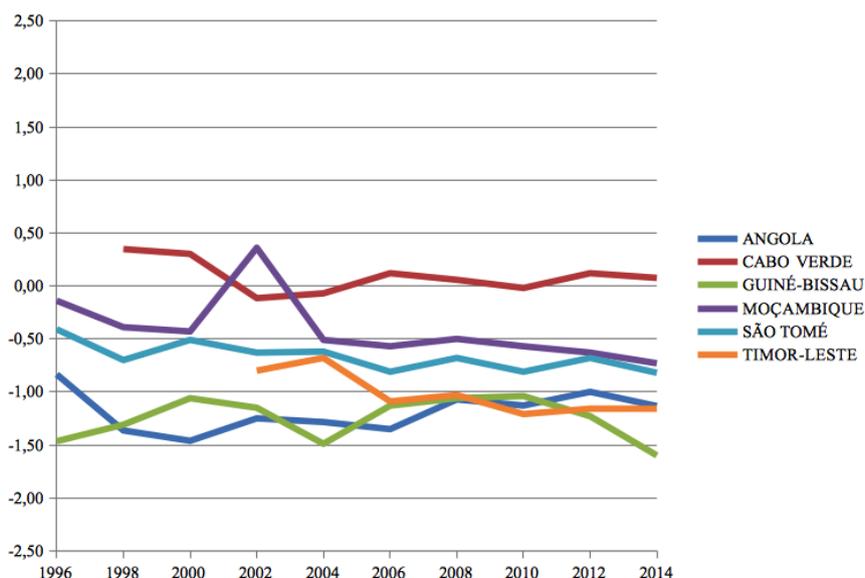
Desta constatação são, assim, perspetivados os três fatores principais que devem moldar os futuros programas de apoio à descentralização, governação local e desenvolvimento territorial (DLGTD) a saber:

- A nova política da União de apoio ao desenvolvimento das autoridades locais;
- A ampla dimensão do apoio da UE à DLGTD e os múltiplos instrumentos de ajuda para este fim;
- A adoção da perspetiva territorial para o desenvolvimento local (TALD) como uma ferramenta analítica e de programação que possa traduzir esta nova política da EU numa nova geração de projetos e programas apoiados pela UE.

Conclusão

O gráfico seguinte apresenta a evolução dos PALOP-TL no índice de boa governação, designadamente na vertente “Eficácia do governo”, isto é, a perceção detida sobre a qualidade dos serviços públicos, a competência da administração pública e a sua independência das pressões políticas bem como a qualidade da formulação das políticas .

XXII Congresso Internacional do Centro Latino Americano para el Desarrollo (CLAD) sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública
Madrid, 14 a 17 de novembro de 2017



Apesar da situação positiva de Cabo Verde e de alguns progressos registados em Angola e Timor-Leste, verifica-se claramente a debilidade dos serviços públicos e o longo caminho que falta percorrer para o estabelecimento de uma relação de confiança entre eles e a população.

Os objetivos da Administração Pública e a perceção do seu desempenho são determinados por três aspetos: a) a descentralização; b) a implementação, primeiro dos ODM e, depois, dos ODS; c) a globalização (Kauzya, 2013:175).

A descentralização tem sido apontada como uma das principais reformas do Estado no sentido de aumentar a sua eficácia, por um lado, aproximá-lo das populações e envolvê-las no desenho, implementação e avaliação das políticas públicas, por outro. Assim, a administração está confrontada com desafios de capacitação dos seus quadros mas, sobretudo, das suas lideranças, de forma a que o movimento descentralizador impacte positivamente na resolução dos problemas das populações e que contribua para a melhoria do seu bem estar.

Nos países em que a descentralização tem avançado de forma mais determinada, as estruturas locais são críticas para a implementação dos ODS. A eficácia do sucesso dessa implementação depende da capacitação das estruturas administrativas locais, já que muitas das metas associadas aos objetivos são, claramente, do âmbito da sua intervenção.

Por fim, a globalização forçou a adoção de novas estratégias de aproximação e estabelecimento de redes com partes interessadas fora da esfera da administração, implicando a necessidade de aquisição de competências específicas ao nível dos conhecimentos, capacidades, atitudes, comportamentos e, até, características pessoais. Por outro lado, a resolução dos problemas locais não é somente uma matéria respeitante ao governo local. Pelo contrário, a governação local envolve uma ampla de atores estatais e não estatais a diversos níveis, do local, ao regional e ao central, que se deverão articular na promoção do desenvolvimento a nível local. A governação local não é só, apenas, uma questão que diga respeito às estruturas e lideranças locais.

Assim, a implementação com sucesso da descentralização terá de ser medida pela qualidade da resposta que for capaz de dar a cinco exigências centrais:

- Reforço da transparência e da participação da população no desenho, na estratégia e nas decisões e na implementação das políticas que conduzam ao seu desenvolvimento;
- Resposta à exigência das populações de serviços públicos mais eficientes e de maior qualidade numa época de restrições financeiras;

- Incentivo à inovação e ao empreendedorismo para o desenvolvimento;
- Criação de redes alargadas, envolvendo atores estatais e não estatais, para o fornecimento de bens e serviços públicos e alinhamento com outros parceiros para potenciar fatores de alavancagem do desenvolvimento;
- Empenho acrescido na prestação de contas e na responsabilização perante a população no que diz respeito ao cumprimento das metas do desenvolvimento e à utilização dos recursos públicos, nomeadamente os de natureza financeira.

À administração pública e às suas lideranças impõe-se uma mudança: da simples gestão e administração para o de serviço e fator de alavancagem do desenvolvimento, no centro da boa governação.

BIBLIOGRAFIA

- AFONSO, M. & FERNANDES, A.** (2005), *abCD Introdução à Cooperação para o Desenvolvimento*, Instituto Marquês de Valle Flôr e Oikos - Cooperação e Desenvolvimento, Lisboa.
- AMARAL, D.** (1993, 2006) , Curso de Direito Administrativo, volume I. Coimbra:Livraria Almedina in FERNANDES, Tiago Matos (2009). *O Poder Local em Moçambique: Descentralização, Pluralismo Jurídico e Legitimação*, p.47
- BANCO MUNDIAL** (2015). *Guiné-Bissau. Memorando Económico do País. Terra Ranca ! Um Novo Começo*. Washington, Banco Mundial.
- BARDHAN, P.** (2002). *Decentralization of Governance and Development*. Journal of Economic Perspectives—Volume 16 (4):185–205
- Constituição da República de Angola** (http://www.rjclplp.org/sections/informacao/anexos/legislacao-angola/constituicao-de-angola//folder_contents)
- Constituição da República de Cabo Verde** (<http://www.rjclplp.org/sections/informacao/anexos/legislacao-cabo-verde4919/constituicao-cabo-verde6834/constituicao-da4771/downloadFile/file/ConstituicaoRevistaCaboVerde.pdf?nocache=1365700700.56>)
- Constituição da República da Guiné-Bissau** (http://www.rjclplp.org/sections/informacao/anexos/legislacao-guine-bissau4332/constituicao-guine1560//folder_contents)
- Constituição da República de Moçambique** (http://www.rjclplp.org/sections/informacao/anexos/legislacao-mocambique9630/constituicao-mocambique6705//folder_contents)
- Constituição da República Democrática de São Tomé e Príncipe** (http://www.rjclplp.org/sections/informacao/anexos/legislacao-sao-tome-e2539/constituicao-sao-tome-e8236//folder_contents)
- Constituição da República Democrática de Timor-Leste** (http://www.mj.gov.tl/jornal/files/Constitui%C3%A7%C3%A3o_Anotada.pdf)
- DG DEVCO** (Directorate-General for International Cooperation and Development - European Commission - 2016), *Supporting decentralisation, local governance and local development through a territorial approach*. Tools and Methods Series, Reference Document No 23. Commission of the European Communities, Luxembourg.
- De VRIES, Michiel S. & BOUCKAERT, Geert** (ed.) (2013). *Training for Leadership*. Bruxelles, Éditions Bruylant.
- EC (European Commission)**, 2013. ‘Empowering local authorities in partner countries for enhanced governance and more effective development outcomes’. Communication, COM(2013) 280 final. EC, Brussels (https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-local-authorities-in-partner-countries-com2013280-20130515_en_4.pdf)
- FAGUET, J., FOX, A. & POESCHL, C.** (2014) *Does decentralization strengthen or weaken the state? Authority and social learning in a supple state*. Department of International Development, London School of Economics and Political Science, London, UK (versão online: <http://eprints.lse.ac.uk/60631/>)
- FERNANDES, Tiago Matos** (2009). *O Poder Local em Moçambique: Descentralização, Pluralismo Jurídico e Legitimação*. Lisboa, Edições Afrontamento.
- FREDERICKSON, H, SMITH, K., LARIMER, C. & LICARI, M.** (2016). *The Public Administration Primer* (3rd edition), Boulder,USA:Westview Press
- HUQUE, Ahmed Shafiqul & ZAFARULLAH, Habib** (ed) (2006). *International Development Governance*. Boca Raton, Taylor & Francis.

- KAUFMANN, D., KRAAY, A., ZOIDO-LOBATÓN, P.** (1999). *Governance Matters*. Policy Research Working Paper 2196, Washington, World Bank Institute.
- KAUZYA, John-Mary** (2013). "Facing the Challenges of Public Policy Leadership in Developing Countries during Turbulent Times". De **VRIES, Michiel S. & BOUCKAERT, Geert** (ed.) (2013). *Training for Leadership*. Bruxelles, Éditions Bruylant, pp. 53-64.
- LEFTWITCH, Adrian** (2006). "Changing Configurations of the Developmental State". **HUQUE, Ahmed Shafiqul & ZAFARULLAH, Habib** (ed) (2006). *International Development Governance*. Boca Raton, Taylor & Francis, pp. 51-74.
- LEVI-FAUR, David** (ed.). (2014). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford, Oxford University Press.
- MATOVU, G.** (2002). *Africa and decentralization : enter the citizens*. Africa Region findings, no.211. Washington, DC: World Bank. (versão online:
<http://documents.worldbank.org/curated/en/213681468335970679/Africa-and-decentralization-enter-the-citizens>)
- NADEEM, M.** (2016). *Analyzing Good Governance and Decentralization in Developing Countries*. Journal of Political Sciences & Public Affairs 4:209
- NIKOLOV, Dimce** (2006) *Decentralization And Decentralized Governance For Enhancing Delivery Of Services In Transition Conditions*. Regional Forum on "Enhancing Trust in Government through Leadership Capacity Building", St.Petersburg, 28-30 September 2006
(<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan025134.pdf>)
- NDEGWA, Stephen N. & LEVY, Brian** (2003). *The politics of decentralization in Africa : a comparative analysis*. World Bank, Washington, DC (versão online 2017.07.17
<http://www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/Decentralization/Ndegwa.pdf>)
- POLLITT Christopher & BOUCKAERT Geert** (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford:Oxford University Press, Third Edition
- PIERRE, Jon & PETERS, B. Guy** (2000). *Governance, Politics and the State*. Houndmills, Macmillan Press.
- Plano Estratégico e Operacional "Terra Ranka" 2015- 2020 – Guiné-Bissau**
([http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/RD\(2015\)15/RD2&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC/RD(2015)15/RD2&docLanguage=En))
- Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2017 – Angola**
(<https://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjnnvKw35DVAhUF1hQKHQG1AY8QFggoMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.governo.gov.ao%2Fdownload.aspx%3Fid%3D1264%26tipo%3Dpublicacao&usg=AFQjCNEXPVOR3vOi6SG4nhiwYZuC8MhFnQ&cad=rja>)
- PNUD** (2017). "Human Development Report 2016: Human Development for Everyone". NY:United Nations Development Programme
- Programa Quinquenal do Governo (2015-2019) – Moçambique**
(<http://www.portaldogoverno.gov.mz/por/content/download/1960/15695/version/1/file/Plano+Quinquenal+do+Governo+2015-2019.pdf>)
- PRUD'HOMME, R.** (1995). *The Dangers of Decentralization*. The World Bank Research Observer, vol. 10 (2):201-220
- RONDINELLI, D. & CHEEMA, G., & NELLIS, J.R. &** (1983). *Decentralization in Developing Countries, A Review of Recent Experience*. World Bank Staff Working Papers Number 581 – Management And Development Series - Number 8, Washington, D.C., U.S.A.:The World Bank

- RONDINELLI**, Dennis A. (2006). “Decentralization and Development” em HUQUE, Ahmed Shafiqul & ZAFARULLAH, Habib (ed) (2006). *International Development Governance*. Boca Raton, Taylor & Francis, pp. 391-404.
- RONDINELLI**, D. & **CHEEMA**, G. (2007). *From Government Decentralization to Decentralized Governance*. Em Cheema G. & Rondinelli D. (Eds.), *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices* (pp. 1-20). Brookings Institution Press.
- ROTHSTEIN**, Bo (2014). “Good Governance”. LEVI-FAUR, David (ed.). (2014). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford, Oxford University Press, pp. 143-154.
- SCHNEIDER**, Aaron (2003). Decentralization: Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development*, Vol. 38 (3): 32-56.
- SERAGELDIN**, M., **KIM**, S. **WAHBA**, S. (2000). *Decentralization and urban infrastructure management capacity. Background paper for third global report on human settlements*. Cambridge (MA), UNCHS/Habitat, Harvard University Graduate School of Design.
- SILVA**, Carlos Nunes (ed.) (2016a). *Governing Urban Africa*. London, Palgrave Macmillan.
- SILVA**, Carlos Nunes (2016b). “Local Government and Urban Governance in Lusophone African Countries: From Colonial Centralism to Post-Colonial Slow Decentralization”. SILVA, Carlos Nunes (ed.) (2015). *Governing Urban Africa*. London, Palgrave Macmillan, pp. 13-72.
- SMOKE**, P. (2003). *Decentralisation in Africa: Goals, Dimensions, Myths and Challenges*. *Public Administration and Development* 23:7–16
- THE ECONOMIST** (2016), *Democracy Index 2016. Revenge of the "deplorables"*. London: Economist Intelligence Unit (versão eletrônica: <http://www.eiu.com/topic/democracy-index>)
- UNIÃO AFRICANA** (2014). *African Charter on the Values and Principles of Decentralisation, Local Governance and Local Development* ([https://www.au.int/web/sites/default/files/treaties/7802-treaty-0049 - african charter on the values and principles of decentralisation local governance and local development e.pdf](https://www.au.int/web/sites/default/files/treaties/7802-treaty-0049_-_african_charter_on_the_values_and_principles_of_decentralisation_local_governance_and_local_development_e.pdf))
- UNDP** (1999). *Decentralization: A Sampling of Definitions, Joint UNDP (United Nations Development Programme)-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance*, United Nations Development Programme (http://web.undp.org/evaluation/documents/decentralization_working_report.PDF)
- USAID**. (2010). *Comparative Assessment Of Decentralization In Africa: Final Report And Summary Of Findings*. Washington, D.C.: United States Agency for International Development (USAID).
- WEIMAR**, B. (2002). *Autarcização em Moçambique: Alguns critérios de avaliação para o balanço das primeiras experiências*, in A Cobertura Jornalística do Processo de Descentralização, Maputo: Fundação Friedrich Ebert in FERNANDES, Tiago Matos (2009). *O Poder Local em Moçambique: Descentralização, Pluralismo Jurídico e Legitimação*, p.45
- YUSOFF**, M. & **SARJOON**, A. & **AWANG**, A. & **EFENDI**, Dori (2016) *Conceptualizing Decentralization and its Dimensions*. *International Business Management* 10 (6): 692-701

Nota Biográfica dos autores

Luís Oliveira Machado

Nasceu em Lisboa a 24 de agosto de 1962.

Licenciado em História pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa

Pós-Graduação em Ciências Documentais pela Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa.

Pós-Graduação em Contabilidade Pública, Finanças e Gestão Orçamental pelo Instituto Superior de Economia e Gestão de Lisboa.

Pós-Graduação em Administração Pública pelo Instituto Universitário de Lisboa – Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.

Exercício de cargos de direção superior e intermédia na Administração Pública

Adjunto da Ministra da Cultura do XVII Governo Constitucional

Técnico Superior na Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas (INA)

Nuno Cabrita

Nasceu em Lisboa a 30 de março de 1975.

Licenciado em Relações Internacionais pela Universidade Autónoma de Lisboa.

Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública (14ª edição, 2014 - “Sophia Mello Breyner” – INA).

Exercício de funções na área de comunicação em diferentes entidades privadas.

Técnico Superior na Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas (INA).

RESUMO

A nova governação tornou-se, a partir dos anos 90 do século XX, na coqueluche da ciência política e das ciências administrativas, uma forma inovadora de refletir sobre as capacidades do Estado e as suas com a Sociedade. Na base desta reflexão está capacidade de assegurar a prossecução do interesse público através das instituições políticas mas, também, o emergir de diferentes alianças e combinações entre atores que transcendem, em muito, a esfera do estritamente público (Pierre, 2000:51). Como pano de fundo, a necessidade de encontrar explicações para as transformações sofridas pelo Estado e pela Sociedade e que desencadearam a necessidade de encontrar novas formas de governação.

Um aspeto complementar relativo à nova governação diz respeito à emergência de novas formas de governação regional e internacional. O reforço do poder e da influência de organizações com este perfil é um dos desenvolvimentos institucionais mais importantes desde o pós-II Guerra Mundial (Pierre, 2004:66). No âmbito da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, os principais atores globais – Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, União Europeia – têm, desde o final dos anos 80 dos séc. XX, promovido a “boa governação” como, não apenas um objetivo de reforma, mas como uma condição essencial para a condução de uma política de desenvolvimento com sucesso.

Contudo, ao invés de ser um conceito fechado, a “boa governação” permanece um conceito à procura de uma definição e em que as perspetivas filosófico-normativas se fundem com as empírico-positivas. Uma definição de “boa governação” deverá não só passar por um entendimento do que se entende por “bom” mas, também, por uma mudança de foco dos meios utilizados nos sistemas políticos para os resultados que são obtidos, numa abordagem universalista que procure caracterizar o sistema como um todo.

A partir dos anos 90 o foco colocado na governação alterou a perspetiva que durante quase meio-século dominou a colaboração internacional, consolidando-se assim “um ambiente favorável para novos objetivos políticos e fundamentos para a Ajuda, nomeadamente a democracia, boa governação e Direitos Humanos, a serem prosseguidos diretamente via projetos ou programas e através da adição da condicionalidade política às outras condicionalidades da Ajuda”. Uma das ferramentas preconizadas e utilizadas neste período foi a “descentralização”, isto é, uma fórmula que “permite que os serviços públicos sejam mais rápidos nas respostas e melhor sintonizados nas necessidades locais ou individuais” mediante um processo através do qual o poder do Estado Central é transferido em graus variáveis para níveis de governação inferiores de forma a expandir o acesso às decisões político-administrativas e aproximar a provisão e entrega de bens e serviços públicos e reforçar as iniciativas de desenvolvimento local.

Os autores passam em revista as iniciativas levadas a cabo nos PALOP-TL sobre descentralização e concluem que a implementação com sucesso da descentralização terá de ser medida pela qualidade da resposta que for capaz de dar a cinco exigências centrais: a) reforço da transparência e da participação da população no desenho, na estratégia e nas decisões e na implementação das políticas que conduzam ao seu desenvolvimento; b) Resposta à exigência das populações de serviços públicos mais eficientes e de maior qualidade numa época de restrições financeiras; c) Incentivo à inovação e ao empreendedorismo para o desenvolvimento; c) Criação de redes alargadas, envolvendo atores estatais e não estatais, para o fornecimento de bens e serviços públicos e alinhamento com outros parceiros para potenciar fatores de alavancagem do desenvolvimento; d) Empenho acrescido na prestação de contas e na responsabilização perante a população no que diz respeito ao cumprimento das metas do desenvolvimento e à utilização dos recursos públicos, nomeadamente os de natureza financeira.