

A Problemática da Descentralização: o Caso da República Democrática do Congo

Patrício Mangovo*

Resumo

Em África, o fracasso do processo de (re)construção do Estado e a debilidade dos mecanismos institucionais de integração nacional levaram muito cedo as comunidades subnacionais como locais a desafiar as soberanias autoritárias instituídas pelos «*new comers*». A década de noventa gerou a mudança daquele registo, com destaque para a África Central. A República Democrática do Congo (ex-Zaire) colocada no ranking dos «*failed states*», serve hoje de laboratório experimental do sonho democrático que as províncias congoleesas sempre buscaram para afirmar a sua autonomia face ao poder central.

Palavras-chave: administração do Estado, autonomia, descentralização, província, Congo

Abstract

In Africa, the «State-[re]building» process failure and the debility of institutional mechanisms of national integration have very early taken sub-national and local communities to challenge the authoritarians sovereignties settled by the «new comers». In 1990, the registry changed, with special emphasize on Central Africa. The Democratic Republic of Congo (ex-Zaire) ranked as a «failed state», is nowadays an experiment laboratory for the democratic dream fought for by Congolese provinces in order to affirm their autonomy in front of the central power.

Keywords: state administration, decentralisation, autonomy, province, Congo

* Mestre em Ciência Política – Cidadania e Governação pela ULHT

A República Democrática do Congo (ex-Zaire) foi há tempos atrás considerada um gigante africano. Contudo, a transição democrática (desde 1990) difícil afetou as tentativas da descentralização¹ ao nível subnacional e local. A conceção de um Estado descentralizado assente numa administração autónoma das suas comunidades e populações conheceu muitos sobressaltos, isto é, se por um lado a instauração de um regime político autoritário desde a década de 60 evoluiu para um «centralismo estatal asfixiante» durante cerca de três décadas, por outro lado, os conflitos armados que alastraram desde 1996 desencadearam uma guerra civil confrontando o governo central a vários movimentos rebeldes, que colocaria o país perto do colapso nacional e deixou as províncias à sua custa.

Em 2003, com a instauração do governo de transição para a III República, numa época em que os mecanismos de mercado da economia neoliberal exigem o recuo do Estado pela sua privatização e delegação da autoridade para os níveis infraestaduais no quadro da economia global, estão em curso reformas tendentes à implementação de uma administração descentralizada ao nível local e politicamente autónoma para as províncias. Contudo, as estratégias neste sentido tiveram as suas energias nos equilíbrios alcançados na dinâmica interna do país e pela influência dos parceiros tanto regionais como internacionais² da ajuda pública ao desenvolvimento. Se uma administração autónoma assente no princípio da descentralização pode assegurar a legitimidade das instituições políticas subnacionais e locais através dos dirigentes eleitos, espera-se maior envolvimento dos cidadãos junto a ela e a consequente satisfação das suas necessidades basilares. De facto, a Constituição promulgada em 2006 adotou a descentralização e o regionalismo político com o objetivo de criar os centros de estímulo para o reforço da autoridade política legítima através de órgãos representativos eleitos pelas populações e dotados de recursos e competências

1. A descentralização (e suas dimensões política, administrativa e financeira) está no centro das políticas decorrentes do pacote sobre a boa governação que muitos países em via de desenvolvimento adotaram nas suas reformas dos aparelhos nacionais para o reforço da legitimidade popular vinda das suas comunidades. De facto, a observação atenta demonstra tratar-se mais de um processo exógeno do que genuinamente endógeno (Otayek, 2007; Liégeois, 2008).
2. Existem parcerias que foram concluídas entre instituições tanto regionais (PDMA – Programa para o Desenvolvimento Municipal Africano) como internacionais (União Europeia no quadro de cooperação com os países ACP; a PNUD; etc.) e os países africanos (por via dos seus ministérios) para efetivar as políticas sobre a descentralização.

próprias na prestação de serviços aos seus interessados. Em função destas considerações, questiona-se: como se organizam as províncias e os entes descentralizados no contexto congolês? Com base na pesquisa documental, procura-se analisar a dinâmica que a descentralização da administração estadual congoleza conheceu nas suas linhas essenciais. Após uma aproximação teórica, os pontos subsequentes vão inscrever o debate sobre a evolução das noções de descentralização e autonomia na realidade congoleza e as mudanças trazidas pela III República.

1. Aproximação às Noções de Descentralização e Autonomia

O «Estado moderno e contemporâneo»³ é postulado na tradição weberiana como «[uma] instituição distinta da sociedade, dotado de um aparelho político com pessoal especializado que tem como fim a gestão do poder pelo cuidado da coisa pública, o controlo do território e a regulação da convivência civil mediante a elaboração e a aplicação das leis e um uso da força de coerção» (Demartis, 2002: 197).

Internamente, os modernos Estados soberanos podem assumir várias formas de estruturação do poder político. A literatura jurídica e político-constitucional tem apontado essencialmente duas formas: o «Estado unitário» – expressão da unicidade do poder soberano – e o «Estado composto ou federal» – expressão da pluralidade de soberania na ordem interna (Silva, 1996; Sousa & Matos, 2004; Lara, 2005; Amaral, 1994; Munyengayi, 2008; Bruneau, 2009). Ambas as formas têm as suas variantes. O Estado unitário pode ser centralizado (Estado unitário simples), podendo admitir vários níveis de descentralização administrativa (autarquias e regiões administrativas) e política (regiões ou províncias autónomas); também o Estado composto conhece diversos modelos, nomeadamente a união real, o Estado federal clássico, o Estado federal de tipo cooperativo ou o Estado federal imperfeito (Silva, 1996: 130; Sousa & Matos, 2004: 107-108). Excluímos desta análise o modelo de Estado federal porque as atuais províncias congolezas não dispõem de constituições próprias. Interessa-nos apenas o modelo unitário pelo simples facto da literatura apontar para alguma

3. O Estado moderno e contemporâneo, enquanto modelo da organização das sociedades políticas africanas, é uma realidade que emergiu desde meados do século XX. Capturado pela nova elite política, o poder político do novo Estado enfrentou e continua a enfrentar as forças locais e provinciais (ou regionais) sobre as quais tem procurado afirmar o seu poder supremo internamente.

inovação introduzida pela Constituição da República Democrática do Congo votada em referendo em 2005 e promulgada em 2006. O nosso esforço nesta tentativa leva-nos a cogitar sobre dois conceitos chaves: a descentralização e a autonomia.

O conceito de «descentralização» ganhou reforços significativos nos países em via de desenvolvimento, embora se trate de um conceito muito antigo na literatura sobre os factos políticos nos países desenvolvidos e industrializados do Ocidente. A questão está no centro dos interesses das Nações Unidas e demais organizações internacionais, assim como na dinâmica regional no continente africano e nos debates internos dos próprios Estados africanos. Uma boa parte da literatura infere ser uma solução de difícil aplicação nestes países onde, de facto, foi mal apreendido e aplicado até à atualidade (Shuku, 2005: 1). Contudo, aqui e acolá, os casos revelam haver interesse dos governantes, dos partidos políticos e da sociedade civil pela descentralização.

A literatura existente sobre esta temática não oferece quadros de consensos doutrinários e teóricos na sua conceção e na sua prática nos países em vias de desenvolvimento, um dilema incrustado entre as presunções discursivas e a ação política dos governos. Para conseguirmos cartografar a imagem resultante, procedemos por uma aproximação às características da noção de descentralização. Embora alguma literatura procure balizar o discurso para integrar a autonomia (no sentido da soberania e autodeterminação) como consequência da prática da descentralização, outros autores concordam em encará-la mais como uma técnica de organização do próprio Estado do que como uma realidade soberana e destacada do jugo estatal (Amaral, 1998; Otayek, 2007; Shuku, 2005; Kabamba, 2007). Para prender o real significado da descentralização, a literatura tem-na confrontado com noções afins, nomeadamente, a «centralização» e a «desconcentração». Segundo Jean Rivero e Jean Waline, «a centralização é o processo de concentrar o exercício das funções administrativas (sobre todo o território nacional) nas mãos do Estado» (Munyengayi, 2008). Nesta situação, Sousa & Matos (2004: 139) esclarecem-nos que a função administrativa é monopólio do Estado-administração. Observa-se que o poder de decisão cabe ao governo central cujos órgãos se colocam no topo das diversas áreas administrativas, as quais não têm personalidade jurídica. Os representantes do governo central nestas áreas agem por conta e em nome do poder hierárquico vindo de cima e ao qual estão

162 subordinados. A «concentração» implica que todas as decisões são tomadas apenas por um único órgão (o governo) de uma pessoa coletiva (Estado) – típico da centralização com concentração. Na relação entre o centro e a periferia, refere Georges Vedel, tudo é decidido pelo centro e nada é delegado à periferia (Munyengayi, 2008; veja-se Sousa & Matos, 2004: 144-145). Os autores esclarecem ainda que a observação dos casos concretos aponta que só na teoria é que esta categoria acontece; mas, na prática, existe centralização com desconcentração. Aqui, o Estado é a única pessoa coletiva que exerce a função administrativa, embora haja no seio seio uma repartição de competências decisórias por vários órgãos desse Estado-administração, tendo os agentes da administração local do Estado poderes essencialmente delegados. Logo, retém-se que «desconcentração» tem a ver com a repartição das competências dentro de cada pessoa coletiva por diversos órgãos. Administrativamente, as estruturas locais desconcentradas encarregam-se de preservar os interesses do poder central nas zonas afastadas da capital. As administrações locais criadas não são distintas do Estado e constituem as unidades locais no seio das quais as decisões são tomadas pelos funcionários nomeados pelo poder central.

A descentralização distingue-se da desconcentração. Se esta é uma repartição por diversos órgãos as competências da própria pessoa coletiva que é o Estado, ou seja, uma a ordenação da centralização, aquela pressupõe a divisão (horizontal ou vertical) das competências entre pessoas coletivas distintas, além do Estado. Implica não apenas a mera transferência de competência e poderes de decisão às entidades descentralizadas, mas também o reconhecimento de uma certa autonomia aos seus destinatários perante o poder central (Sousa & Matos, 2004: 141; Rivero e Waline, cit. por Munyengayi, 2008; Shuku, 2005; Amaral, 1994; Amaral; 1998). Alguns autores entendem que a descentralização encontra-se frequentemente associada à democracia, ou seja, da eleição dos órgãos pelas próprias comunidades emana um poder decisão autónomo e legitimado pela população e cujo exercício visa a totalidade ou parcialidade das matérias de interesse das respetivas comunidades. Esta perspetiva postula que os entes descentralizados não são simples circunscrições geográficas ou territoriais, mas constituem pessoas administrativas ou morais do direito público distintas do Estado, com atributos jurídicos: têm o direito de elaborar e ter um orçamento autónomo, podem exercer prerrogativas de âmbito público,

podem tomar decisões no quadro das necessidades dos administrados. Tal como os autores reconhecem, a descentralização comporta vantagens, tais como (1) criar novos mecanismos de participação popular na vida económica, social, política e cultural, (2) assegurar, por via das eleições das elites representativas das populações, a vida da coletividade, aproximando os governantes aos cidadãos, (3) promover a participação dos cidadãos na democracia local, (4) poder de mobilização dos recursos locais e (5) fortalecer os programas de desenvolvimento na base e responsabilizar os governantes pelo seu desempenho. Porém, também lhe são apontadas desvantagens, nomeadamente (1) gerar descoordenação no exercício da função administrativa, (2) propiciar o abuso do poder discricionário da administração, (3) promover a proliferação dos centros de decisão e a fragmentação de patrimónios autónomos, (4) sobrepor as competências e (5) gerar iniquidade de acesso a bens e serviços públicos.

A descentralização pode ser funcional (ou institucional – designada por devolução de poderes) e territorial. A descentralização funcional «é a criação de pessoas coletivas públicas para a prossecução de determinados fins» (institutos, associações, etc.). Por sua vez, a descentralização territorial pode ser administrativa ou política (até legislativa). Administrativamente, a descentralização manifesta-se pela atribuição de funções administrativas por entes descentralizados, enquanto a descentralização política consiste na atribuição de funções político-legislativas. A primeira opera na base da autonomia administrativa e a segunda opera na base da autonomia política. O fundamento da descentralização tanto administrativa como política assenta no reconhecimento pelo poder constituinte (Constituição) de uma diversidade no seio da comunidade estadual (Silva, 1996: 131). Como notam alguns autores, a descentralização «administrativa» de que gozam os entes descentralizados não outorga poderes políticos, mas poderes meramente administrativos. Pressupõe o poder de autoadministração, mas dentro do Estado. Duverger (1985: 16) entende que, embora se tratem de comunidades sociologicamente distintas do Estado, elas são «mais ou menos dependentes do Estado e estão nele integradas», sustentando que as relações entre o Estado e as comunidades inferiores ou corpos intermédios são sancionadas pela «(...) existência e o grau de centralização [ou] descentralização». Amaral (1998: 51) clarifica que, «no quadro da modernidade, (...) há lugar (...), tão-somente, para

a descentralização, a qual é manifestação de centralismo. Entendida como concessão do soberano, a descentralização reporta-se exclusivamente à atividade administrativa no Estado, única que é permitida aos corpos intermédios; enquanto a atividade política, expressão de soberania, é monopólio do Estado». Segundo Raphael (cit. por Amaral, 1998: 64), o Estado é detentor de um poder que, no plano jurídico-político, é «originário e ilimitado»; e os grupos e os indivíduos que o integram constituem poderes não já jurídicos, nem políticos, e muito menos originários ou ilimitados, mas sim poderes regulamentares e administrativos, derivados e limitados pelo próprio poder soberano do Estado. No quadro desta filosofia, não existe lugar para autonomia legislativa nem autonomia política para quaisquer entidades subestatais. Cabe ao Estado desenvolver as opções políticas, embora, por delegação, possa transferir alguma competência regulamentar às entidades intermédias (Amaral, 1998: 64-65).

Nestes termos, em muitos países saídos dos conflitos armados, a descentralização administrativa aparece como mecanismo para preencher a falta de legitimidade do aparelho do Estado perante os cidadãos, isto é, derivada da sua incapacidade para conter a insegurança e assegurar os serviços administrativos essenciais (água, eletricidade, saúde, educação, etc.) às populações. Embora a tendência geral aponte para o seu frequente uso nestes Estados, a verdade é que se tem revelado improdutiva ou camuflada, na maioria dos casos.

Portanto, à luz das posições dos diferentes autores acima mencionados, esclarece-se que a descentralização «administrativa» não afeta a unidade do Estado soberano, único detentor das prerrogativas legislativas e políticas. Antes pelo contrário, ela circunscreve-se apenas à esfera administrativa que também acusa alguma dependência hierárquica dos entes descentralizados perante os órgãos centrais do governo que os criaram. O seu domínio não vai para lá das tarefas de execução burocrática das opções políticas definidas pelos superiores hierárquicos, não tendo estas unidades capacidades para adotar opções e valores privativos, limitando-se a adaptar as opções políticas gerais elaboradas pelo governo central às suas particularidades. Os entes descentralizados não são politicamente distintos dos órgãos centrais do poder que os tutelam, que os criaram e que os podem extinguir. As competências (mínimas) de decisão a eles atribuídos não os autonomizam da subordinação hierárquica do centro.

Para alguns autores, nomeadamente Diogo Freitas do Amaral (1994: 422-424), a eleição dos órgãos locais pelas populações cria as condições legítimas para uma administração autónoma próprias das populações: se, por um lado, os entes descentralizados administrativamente têm órgãos de autoadministração (figura do Direito Administrativo), por outro, não desfrutam de capacidade política privativa, nem constituem órgãos de autogoverno próprio (figura do Direito Constitucional), como acontece com as regiões ou províncias com poderes políticos e legislativos; usufruem, tão-somente, da competência delegada e limitada apenas à administração e adaptação às particularidades locais das opções políticas adotadas por órgãos centrais. Portanto, as unidades locais descentralizadas não são entes originários, ou seja, não decorrem diretamente do texto constitucional; pelo contrário, a sua origem, a sua competência e o seu funcionamento são definidos discricionariamente por leis ou por decretos dos órgãos centrais (Amaral, 1998: 210-211). Não são entidades políticas, mas sim de administração do Estado. A descentralização e a regionalização são produtos do Estado liberal, aberto ao reconhecimento da autonomia de todos os entes sociais autónomos e dos correspondentes princípios organizativos de ação (Cortês, 1996: 114). A aplicação daqueles princípios revela claramente a distinção entre os domínios políticos e administrativos. Concebidas como técnicas de aperfeiçoamento e garantia da centralização política do Estado moderno, a desconcentração e a descentralização inserem-se no domínio administrativo de um país e da regionalização, apontando para órgãos de natureza exclusivamente de autoadministração (Amaral, 1998: 212-214; Silva, 1996). Contrariamente à manifestação da centralização do Estado pela desconcentração e pela descentralização, a autonomia ultrapassa o domínio administrativo e penetra o âmbito do político. Edifica um tipo novo de Estado, diferente, em que coexistem múltiplos centros de poder autónomos, com capacidade para adotar e executar opções políticas privativas e normas jurídicas de valor idêntico às do Estado (Amaral, 1998: 215).

A autonomia enuncia-se como um conceito basilar, rico e polémico, dadas as infundáveis conotações a ela associada, no *quantum* que vai da esfera privada à esfera pública. A dificuldade de acordo na literatura decorre dos seus vários significados. De facto, uns assimilam-na à independência ou soberania, à liberdade de afirmação da vontade própria perante terceiros, à faculdade de ditar as leis morais e identificar-se por

elas, à característica da comunidade política (*polis*) que goza de poder de ditar as suas próprias leis; juridicamente, ela corresponde à autonomia normativa, ou seja, ao poder de autonormação jurídica (Cortês, 1996, 115). Outros, por sua vez, assimilam-na à descentralização. Ora, a associação da descentralização à democracia (participativa) levou muitos estudiosos à confusão entre uma mera técnica de organização e um valor básico na regulação da vida na sociedade; a autonomia «é o princípio estruturante da esfera de liberdade do ser humano e exerce-se em harmonia com interesses da coletividade e respeito pelos outros titulares da autonomia» (Silva, 1996: 130-131; Amaral, 1998: 216). Ela permite o reconhecimento e a consagração da existência diferenciada de comunidades menores na comunidade política complexa e global. Nas relações internacionais, afirma-se como «técnica de convivência de populações, povos, regiões, nações ou nacionalidades diferenciadas» (Amaral, 1998: 217). «Ao nível interno da polis, (...) o conceito de autonomia assenta sobre um postulado de diversidade e busca de unidade no pluralismo, no respeito e na salvaguarda dessa mesma diversidade» (Amaral, 1998: 231). A autonomia caracteriza um tipo de poder político, servindo para a consagração do pluralismo político-institucional. Embora não se identifique nem com a independência nem com a soberania, ela reveste um conjunto de características no quadro político, a saber: (1) existência de um ordenamento político livre e privativo, ao nível interno; (2) esse ordenamento político integra um ordenamento superior que o engloba e protege; (3) serve de critério de distribuição e partilha de competências (não arbitrariamente pelo poder superior, mas em conformidade com o costume, hábitos, conveniência e segundo a parte que cada um possui; (4) presença e participação, livre e eficaz, da entidade autónoma nos processos de tomada de decisão da entidade superior que integra, e em matérias do seu interesse (Amaral, 1998: 227-228). A autonomia é um conceito revolucionário na conceção clássica do Estado moderno, centralizador e unitarista. A autonomia de carácter político ultrapassa a dimensão administrativa e situa-se na esfera política do Estado. Segundo Laureano López Rodo, o princípio da autonomia dá lugar a uma distribuição vertical do poder público entre o Estado e as comunidades autónomas (região ou província), que constituem as estruturas políticas territoriais imediatamente abaixo do Estado, caracterizadas pela sua autonomia política e administrativa (Amaral, 1998: 307). O Estado autonómico –

ou Estado regional – é um supersistema que integra os subsistemas de base, não por subordinação daquele a estes, nem tão pouco por fragmentação daquele. Contudo, estas estruturas autónomas (região ou província) constituem, na expressão de Amaral, «pedaços do Estado». Acresce o autor que as unidades autónomas possuem os seus órgãos de poder próprios (governo e parlamento próprios) que lhes permitem participar do Estado autonómico. «Não sendo em si Estado, a Região (ou Província) é também Estado, porque parcela do Estado. (...) Se os seus órgãos não são órgãos do Estado, não deixam por isso de ser órgãos do Estado» (Amaral 1998: 310). Este regionalismo ou, como alguns designam, «provincialismo» não ataca a soberania do Estado em busca de mais competências e poderes; contribui para a construção de um tipo novo de Estado assente nos princípios da cooperação e parceria entre múltiplos órgãos de poder que integra. Portanto, os órgãos do Estado criam juridicamente as regiões ou províncias, dotando-as de autonomia política – em regra na própria Constituição do Estado. O Estado imprime uma forma jurídica a uma realidade social individuada imposta a ele e que se materializa pela atribuição da autonomia política (Amaral 1998: 312-313). A autonomia e a descentralização territorial que constituem os princípios basilares na criação da região ou província garantem um certo equilíbrio entre a unidade do Estado e a sua própria diversidade, logo, é obra do Direito. Esta autonomia é formalizada juridicamente com recurso à técnica de descentralização das funções administrativas e políticas. Sendo reconhecida pelo Estado, trata-se de uma autonomia derivada (Silva, 1996: 131-132). A autonomia político-administrativa sujeita os cidadãos a uma dupla relação de subordinação perante os poderes estadual e regional. Todavia, ambos os poderes equilibram-se pela cooperação e participação nos órgãos do Estado.

O Estado unitário regional, também designado Estado autonómico, reconhece no seu seio a existência de regiões ou províncias dotadas de autonomia política, legislativa e administrativa. Pode acontecer que apenas uma parte do território goze da descentralização e autonomia políticas, ou que todo o território se encontre abrangido por regiões ou províncias autónomas, detentoras de competência administrativa e política. Em todos estes casos, trata-se de um poder delegado pelo poder central (Estado) e consagrado na lei aprovada pelo parlamento nacional (Lara, 2005: 291).

De facto, na África dos Estados soberanos, as promessas sobre a descentralização falharam na sua aplicação prática e, na maioria das vezes, limitaram-se apenas ao nível da desconcentração. A República Democrática do Congo, que herdou uma experiência autonomista no quadro do Estado Federal quando ascendeu à independência, passará pela centralização do Estado, que aniquilou e atrofiou a importância da autonomia (política) das províncias. Foi apenas em 2006 que a descentralização e autonomia voltaram a ocupar o quadro político deste país, desta feita cortando radicalmente com toda a experiência da centralização das décadas anteriores, mas lançando também novos desafios no modelo protagonizado atualmente pela elite política provincial nas suas relações com o poder central.

2. Descentralização: Abordagem Histórico-Legal à Realidade Congoleza

A descentralização constitui uma das mais importantes reformas das estruturas da administração territorial, administrativa e política na realidade congoleza. Ela é uma realidade desde os finais do século XIX, período em que o Estado Independente do Congo estava organizado em quinze distritos, cada um dividido em três zonas subdivididas em setores e estes últimos em postos administrativos. Segundo o Observatoire Gouvernance Paix, a experiência evolui desde aquela época, passando pelos anos 1908, 1945, 1957, 1963, 1965, 1968, 1973, 1982, 1995, 1998 e a atual reforma, que tenta materializar o espírito da constituição de 2006 (OGP, 2007). Sob a administração colonial, a dinâmica da descentralização revivia nos ideários dos autóctones, chamados à gestão das províncias, a importância da forma de Estado, ou seja, o Estado federal ou o Estado unitário. A prática revelou que a centralização que vai assentar sobre os entes desconcentrados em face de uma administração centralizada colonial visou reprimir as veleidades (autonomistas) nas províncias (Munyengayi, 2008: 1-2; Joseph, 2008:

6-7; Joseph, 2009)⁴. Nos primeiros anos a seguir à independência, tentou-se o sonho federalista que sempre pairava na concepção da vida comunitária entre as várias comunidades congoleesas⁵. O Estado federal assentava nas seis províncias herdadas da colonização que, no plano territorial e jurídico, eram Estados federados, isto é, as províncias gozavam de plena autonomia e independência. Segundo Munyengayi (2008: 2) e Joseph (2009: 7-8). Esta tentativa não foi bem sucedida após as legislativas de maio de 1960, que viu eclodir as reivindicações secessionistas das províncias (Katanga, Equador, Kasai, etc.) e a crise vai atingir as instituições do Estado. Os antagonismos que desencadearam essas lutas foram exacerbados pelo confronto entre os partidários do unitarismo (Patrice Lumumba) e do federalismo (Joseph Kasavubu). Até meados de 1964, a Constituição (saída do referendo popular como forma de solucionar os desentendimentos e conseguir uma certa neutralidade na concepção do Estado que satisfizesse as diferentes forças políticas) estruturava o Estado numa base federal e o número de províncias aumentou de 6 para 21. A descentralização e autonomia políticas das províncias federadas foram uma experiência efémera (Ngoma-Binda, Yahisule & Mombo 2010; Bruneau, 2009).

Neste caos, o regime golpista de Mobutu (24 de novembro de 1965) põe termo à democracia pluralista representativa, centraliza a gestão do país e apenas desconcentra a administração das províncias. Em 1966, as províncias passaram de 21 para 8, sendo a capital Kinshasa constituída em província, única com o estatuto de autonomia, mas no plano administrativo. Nos anos seguintes (década de 70), a capital manteve um estatuto administrativo específico e alguma autonomia na sua gestão, gozando de personalidade jurídica. Todas as restantes

4. Joseph (2009: 7) realça que o rei Leopoldo vai juntar os 22 distritos do Congo em quatro províncias dirigidas por um vice-governador, enquanto o país será administrado por um governador-geral. Em 1933, por Decreto-Real de 29 de junho sobre a organização administrativa, foram reforçados os poderes do governo central e reduzidos os das províncias. Passou-se de um Estado unitário descentralizado para um Estado unitário centralizado. Para mais pormenores sobre a evolução histórica das estruturas administrativas congoleesas desde a época colonial até à atualidade, vejam-se Munyengayi, 2008: 2-3; OGP, 2007: 4-5; Shuku, 2005: 3-5; Joseph, 2008; Joseph, 2009; Bruneau, 2009; Ngoma-Binda, Yahisule & Mombo, 2010).
5. O conhecido Reino do Kongo, um dos autênticos Estados que emergiu e se hegemonizou no século XV naquela zona da África Central e Austral (e cuja soberania foi extinta por Portugal no final do século XVIII), tinha uma organização político-administrativa das suas províncias assimilável a um Estado Federal. Tratava-se de um Estado descentralizado com governos locais hereditários. Vejam-se Cros & Missier (2006) e Teixeira & Barbosa (2007: 1).

províncias foram destituídas de autonomia política e os órgãos respetivos dos entes federados (a assembleia e o governo) extintos e reconduzidos ao estatuto de meras estruturas administrativas dependentes do poder central (Joseph, 2009: 9). A centralização agudizada nesta época e essencialmente pelo surgimento de mais conflitos armados (por exemplo, a «guerra do Shaba», levada a cabo pela Frente Nacional de Libertação do Congo – FLNC), fará com que com as estruturas político-administrativas nas áreas urbanas (Cidade de Kinshasa e as zonas urbanas) beneficiassem da personalidade jurídica à custa das áreas rurais, estas últimas perderam a personalidade jurídica e a autonomia de gestão. Segundo Munyengayi (2008: 2), o Decreto-Lei nº 082/006 e 082/008 (no caso de Kinshasa) de 25 de fevereiro de 1982 designado por *Loi sur la Décentralisation*, trará uma nova forma de organização político-administrativa que vai alargar a descentralização para as regiões e zonas rurais⁶, sendo a algumas atribuídas novas denominações (Léopoldville subdivide-se nas regiões de Kinshasa, Bas-Zaïre e Bandundu; etc.). Essas estruturas administrativas descentralizadas foram completamente esvaziadas da sua importância política.

Segundo Bruneau (2009: 10), em 1988 foram criadas várias sub-regiões (ou cidades), num total de 40 que integram as 11 regiões administrativas.

A década de 1990⁷ abalou os poderes ditatoriais em muitos países da África Subsaariana e a região da África Central sofreu os efeitos da contestação popular dos poderes políticos autoritários instituídos por partidos únicos, saldando-se pela aceitação de associar a sociedade civil e outros atores políticos tanto ao diálogo político como à gestão do

-
6. A partir de 1965, o regime de Joseph-Désiré Mobutu pretendeu reforçar a unidade do país. Baseando-se no organigrama colonial, vai mudar as denominações de vários escalões administrativos numa lógica regional. Nos anos 1970, a República do Zaïre subdividia-se em «Regiões; Sub-regiões ou Cidades, e Zonas» (Bruneau, 2009: 9).
 7. Em todos os continentes, as mudanças afetaram os Estados tanto ao nível interno como externo. Muitos acabaram simplesmente por se desintegrar (União Soviética, Jugoslávia, Somália, etc.). Muitos regimes autoritários na Europa de Leste falharam e a guerra civil e os movimentos das rebeliões armadas tomaram de assalto todo o continente africano. A reivindicação democrática soprou ferozmente nos finais da década de 1980 contra poderes autoritários militarizados e de partidos únicos, em suma, o totalitarismo feroz do Estado soberano.

interesse comum. A República do Zaire⁸ (hoje República Democrática do Congo) entrará num período de transição⁹ para a democracia que foi lento e muito penoso. Havendo pouca abertura, o Decreto-Lei nº 082 de fevereiro de 1982 vai vigorar até que, em 1998, com a mudança de regime político operada em 1997¹⁰, vai abrir-se espaço para iniciativas com vista à descentralização. Neste ambiente, o Decreto-Lei nº 081 de 02 de julho 1998 levou o legislador congolês a conferir personalidade jurídica a alguns entes descentralizados. Segundo Joseph (2008: 13), os entes descentralizados passaram de dez para quatro¹¹. Assim, o Distrito, a Comuna (exceto as da Cidade de Kinshasa), a Vila, o Setor e a Chefatura, o Bairro, o Agrupamento, a Aldeia não eram entes descentralizados e não gozavam da personalidade jurídica. Usufruíam, todavia, de personalidade jurídica e de uma autonomia financeira na gestão dos seus programas de desenvolvimento local: a Província, a Cidade, o Território e a Comuna apenas para a cidade de Kinshasa (Shuku, 2005: 4; Joseph, 2009: 9; Joseph, 2008). Mesmo assim, manteve-se a dependência destas estruturas relativamente ao poder central que

8. A Constituição «Revolucionária» de 24 de junho de 1967 instaurou a II República e definiu o Estado como unitário com regime presidencial. Instituiu-se um Parlamento Unicameral, ou seja, uma Assembleia Nacional e que tolerou até dois partidos políticos, extinguindo quaisquer outras expressões político-partidárias, nomeadamente a oposição política. Na prática, havia apenas o partido Único que detinha a exclusividade do poder político. Sob o domínio do partido único, a Constituição será revista em 1970, 1974, 1978, 1980, 1982 até ser emendada em 1990.
9. O Ato constitucional da transição que se inicia em abril de 1994 foi o resultado da «Conférence Nationale Souveraine», ocorrida em 1992, tendo em vista abrir o país a uma transição democrática. Este texto será revogado por Laurent-Désiré Kabila quando se autoproclama presidente da República. Entre maio de 1997 até o final oficial da guerra civil em 2003, o Congo Democrático teve os seguintes textos constitucionais: Decreto-Lei de maio de 1997, o Ato constitucional da transição de novembro de 1998 e a Constituição de transição de abril de 2003.
10. Em 1997, o derrube do regime de Mobutu por Laurent-Désiré Kabila (chefe do movimento rebelde Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo-Zaïre – AFDL) vai levar este último a autoproclamar-se presidente da república (não eleito) e também a centralizar o poder político na capital. Em consequência, os órgãos da administração descentralizada (executivos e conselhos), sobretudo os conselhos consultivos enquanto órgãos deliberativos, criados pela Lei nº 95-005 de 20 de dezembro de 1995 («Sobre a Organização Territorial, Administrativa e Política da República do Zaire»), nunca chegaram a funcionar até finais de 2005, como aconteceu com o Decreto-Lei nº 82-006 de 25 de fevereiro de 1982 (Shuku, 2005: 9-12).
11. O autor explica que a reforma prevista em 1998 visava enquadrar a descentralização em 5 pilares: «a determinação do número dos entes descentralizados reconduzidos de 10 para 4 (a Província, a Cidade, as Comunas da Cidade de Kinshasa apenas, e o Território); a criação de conselhos consultivos; a viabilidade das coletividades locais; o orçamento das coletividades locais; e a repartição das responsabilidades» (Joseph, 2008: 13).

172 exercia um controlo hierárquico em matérias da gestão financeira¹². Como órgão deliberativo em matérias locais, foi instituído o «Conselho Consultivo», órgão este presente em todos os entes administrativos descentralizados. Tinha também a competência de fiscalizar a gestão do executivo local. O poder de executar as decisões e governar as matérias locais pertencia a um órgão executivo presente em cada ente descentralizado, a saber, havia o governador na Província, o «*maire*» na Cidade, o administrador do território e o «burgomestre» da comuna na Cidade de Kinshasa. Na observação de Shuku (2005: 4-5), tratavam-se de órgãos com dupla representação, já que, para além de representarem o governo nos escalões administrativos inferiores, eram órgãos locais próprios aos entes descentralizados. O autor mostra que o controlo do poder central sobre os entes descentralizados visou a manutenção da unidade nacional e a ordem legalmente aceite no plano nacional. Para um controlo efetivo do Governo Central sobre todo o território nacional, a lei previu o controlo administrativo (hierárquico e de tutela, exercido pelo Ministério do Interior sobre os entes descentralizados e os seus respetivos órgãos) e o controlo jurisdicional (reconhecimento da possibilidade de recorrer às instâncias judiciais competentes para julgar os atos lesivos dos entes administrativos descentralizados). Este decreto-lei será modificado pelo Decreto-Lei nº 018 de 28 de setembro de 2001 (veja-se Shuku, 2005: 10-11).

Embora estes mecanismos transportem alguma novidade na conceção da organização político-administrativa das províncias congoleesas, nunca foram criadas as condições para assegurar uma prática institucional e a devolução da legitimidade; por outras palavras, as instituições provinciais existiram naturalmente em papel mas careciam da legitimidade popular das populações locais (OGP, 2007: 5).

12. Shuku (2005) vai ainda realçar que o Distrito podia aprovar as previsões orçamentais, verificar a execução do orçamento durante as inspeções. Este poder atribuído ao Comissário do Distrito também era reconhecido ao Governador da Província.

Nos primeiros anos do século XXI, a instabilidade política¹³ vai aprofundar-se na República Democrática do Congo¹⁴ e os esforços de paz levaram a que, em 2003, fosse instituído o governo de transição, incumbido de aprovar uma constituição de transição para levar o país às eleições democráticas (presidenciais, legislativas, provinciais) em 2006 (RDC, 2006b). A Constituição de Transição de 2003, no seu art.º nº 5, indicava que a República Democrática do Congo era um Estado unitário descentralizado (RDC, 2003). Relativamente à administração das províncias, foi elaborado o projeto de lei orgânica sobre a organização territorial e administrativa da República Democrática do Congo e adotado a 26 de abril de 2004; terá a mesma consequência: até então, a descentralização ficará letra morta (Joseph, 2008: 13).

Em 2005, o novo projeto da Constituição (RDC, 2005), aprovado em maio pela Assembleia Nacional Congoleza, introduziu importantes modificações. No seu art.º nº 3, menciona-se que «as Províncias e os entes descentralizados da República Democrática do Congo gozam de personalidade jurídica e são governados pelos órgãos locais». Os entes descentralizados são a Cidade, a Comuna, o Setor e a Chefatura. Gozam da livre administração e da autonomia na gestão dos seus recursos económicos, financeiros, humanos e técnicos. Uma lei orgânica rege a organização e o funcionamento dos entes descentralizados e as suas relações com o Estado e as Províncias. No art.º nº 2, o projeto prevê a criação de mais províncias, passando de 10 para 26¹⁵. A repartição das competências entre o Estado e as Províncias efetua-se em conformidade com as disposições previstas na Constituição¹⁶. Uma lei

-
13. O assassinato de Laurent-Desiré Kabila, em 2001, levou o governo liderado pelo filho Joseph Kabila a confrontar-se contra vários movimentos rebeldes nacionais e estrangeiros no território congolês (Ruanda, Uganda e o Burundi). Depois de várias negociações, vai instalar-se em 2003 o governo de transição e de partilha de poder entre o presidente e cinco vice-presidentes.
 14. O país alterou também o nome, isto é, desde a independência, passou de República Democrática do Congo (1960-1971) para República do Zaire (1971-1997) e, por fim, retomou novamente a República Democrática do Congo com Laurent-Désiré Kabila, após derrubar Joseph-Désiré Mobutu Sese Seko.
 15. As dez províncias (Bandundu, Bas-Congo, Equateur, Kasai Ocidental, Kasai Oriental, Katanga, Maniema, Nord-Kivu, Province Orientale, Sud-Kivu) foram subdivididas em 25 províncias (Bas-Uele, Équateur, Haut-Lomami, Haut-Katanga, Haut-Uele, Ituri, Kasai, Kasai Oriental, Kongo central, Kwango, Kwilu, Lomami, Lualaba, Lulua, Mai-Ndombe, Maniema, Mongala, Nord-Kivu, Nord-Ubangi, Sankuru, Sud-Kivu, Sud-Ubangi, Tanganyika, Tshopo, Tshuapa), mais a Cidade de Kinshasa.
 16. Título IV, art.º nº 195 e seguintes do projeto constitucional sobre a organização das províncias.

orgânica delimitará as províncias¹⁷. No art.º nº 226 do projeto de Constituição, prevê-se que a República Democrática do Congo continue a subdividir-se ainda em dez províncias e a Cidade de Kinshasa, gozando de personalidade jurídica até à efetivação das novas províncias (36 meses depois da instauração das instituições políticas previstas na Constituição). Entretanto, este novo projeto será sufragado pelo referendo de 18 e 19 de dezembro de 2005 em que o povo congolês expressou o «sim». A nova Constituição da República Democrática do Congo, promulgada em fevereiro de 2006, lançou os pilares de uma nova forma de conceção do Estado em África, não sendo a única experiência neste debate. O poder constituinte de 2006 procurou obviamente afastar-se da lógica centralizadora e unitarista que há muito tempo empobrecera as províncias e as comunidades locais congoleesas. De facto, nota-se uma diferença material entre o projeto constitucional e a Constituição aprovada. Sobressai a ideia do reforço da lógica autonomista na dinâmica do poder político delegado nas províncias com vista a acelerar o desenvolvimento local. As províncias dispõem de competências exclusivas (em muitas matérias) e outras partilhadas com o governo central, conforme os princípios previstos na Constituição. Gozam de autonomia política, administrativa e financeira na gestão das matérias de âmbito local. 40% das receitas dos impostos revertem em favor das províncias e 60% vão para o governo central¹⁸. Ao estruturar-se com base nos princípios do «regionalismo político» (veja-se RDC, 2008a), foram lançadas as bases constitucionais de um debate que esteve sempre presente na história das lutas e da capacidade de mobilização das forças locais. Em consequência, uma das grandes questões¹⁹ que fez e continua a fazer atualidade e tem servido de reflexão e tomadas de posição por parte quer dos políticos quer dos intelectuais congoleeses (e estrangeiros) relaciona-se com a nova forma de Estado instituído na constituição da III República. Qual é o lugar das províncias? Quais os seus órgãos e que competências exercem?

3. Nova Forma de Estado: Entre Unitarismo ou Federalismo?

17. Sobre o recorte dos limites das 26 Províncias, vejam-se Kitengye (2008) e Bruneau (2009).

18. Cf. art.º nº 3 da Constituição de fevereiro de 2006.

19. Sobre as inúmeras questões da atualidade congoleesa, veja-se Ngoma-Binda, Yahisule & Mombo (2010: 25).

A Constituição²⁰ da República Democrática do Congo de 18 de fevereiro de 2006 (RDC, 2006a) ganhou substância com as suas particularidades na sequência das legítimas pressões políticas emanadas do acordo de partilha de poder (global e inclusivo) entre as várias forças político-militares, assim como da sociedade civil²¹, implicadas na busca da legitimidade das instituições e dos atores políticos para assegurar a paz, a estabilidade política e o desenvolvimento deste enorme país africano. Como previsto no projeto constitucional de 2005, deu-se um corte significativo com o passado ao adotar-se uma governação do Estado fortemente descentralizada. Observando a atual Constituição de 2006, foram institucionalizadas vários níveis de organização e de exercício do poder do Estado, a saber: o poder central, as províncias e, no seio destas, os entes territoriais descentralizados. A dinâmica do poder central escapa a este estudo; focalizamos o interesse na dinâmica provincial e local decorrente da nova Constituição, que institucionalizou o Estado regional. Segundo Ngoma-Binda, Yahisule & Mombo (2010: 198), «o constituinte congolês optou pelo regionalismo político como forma de Estado intermédio entre o Estado unitário descentralizado e o Estado federal». À partida, a Constituição atual é um reflexo de um consenso assumido na forma de Estado que reconhece a autonomia das províncias no quadro administrativo, financeiro e político. Como se destaca, esta forma de Estado assenta na relação entre todas as províncias congoleesas, que são as componentes do Estado e que gozam de autonomia política operada pela descentralização das funções administrativas e das funções políticas, não obstante o princípio da descentralização administrativa previsto para os entes descentralizados dentro das províncias. O estatuto das províncias e dos entes descentralizados encontra-se plasmado na Constituição (art.º nº 3), que também estabelece as competências próprias das províncias e o seu relacionamento com o Estado. Não só são reforçados os estatutos das províncias e dos entes territoriais descentralizados, como são impostos limites formais à revisão constitucional (art.º nº 220 da Constituição).

20. Segundo Chevallier, «a constituição (...) é a tradução de uma relação de dominação e também o produto de trocas e compromissos negociados entre os atores políticos e sociais. Quando os traços desta génese são apagados (...), aliment[am-se] as querelas de interpretação» (Bruneau, 2009: 3).

21. Cf. RDC (2006a), secção «Exposição dos motivos».

A partir de 2006, muitas ações de esclarecimento e de cooperação foram desenvolvidas com vista a enquadrar os desafios que a aplicação da descentralização e da autonomia poderão suscitar, com o objetivo maior de salvaguardar os consensos alcançados entre os diferentes atores envolvidos: os governos provinciais, a sociedade civil e o governo central. Em 2009, foi posto em marcha o *Cadre Stratégique de Mise en Œuvre de Décentralisation*, que estipula as fases de aplicação da política de descentralização²².

A publicação da Lei nº 08/012 de 31 de julho de 2008 (RDC, 2008a), contendo os princípios que vão reger a livre administração das províncias, e da Lei Orgânica nº 08/016 de 7 de outubro de 2008 (RDC, 2008b), sobre a composição, organização e funcionamento dos entes descentralizados e as suas relações com o Estado e com as províncias, para além de colmatar o vazio jurídico-constitucional aberto desde 2006, permitiu lançar a luz sobre a descentralização e a desconcentração administrativas a respeito dos entes descentralizados e da autonomia político-administrativa no caso das províncias (Ngoma-Binda, Yahisule & Mombo, 2010: 208; Joseph, 2011: 28). Importa ainda realçar que uma boa parte da legislação sobre as demais matérias de âmbito provincial e local que requerem regulamentação estão ainda por elaborar.

A estrutura da administração subnacional desenhada na Constituição de 2006 assenta nos seguintes modelos de gestão das entidades territoriais de base (Ngoma-Binda, Yahisule & Mombo, 2010: 207-208): (1) o «regionalismo político» para a administração das províncias, (2) a «descentralização» (administrativa) para a administração dos entes descentralizados (Cidades, Comunas, Setores e Chefaturas) e (3) a «desconcentração» para os entes não descentralizados (Territórios, Bairros, Agrupamentos e Aldeias). À luz destes modelos de organização do Estado, a Constituição congolese estabeleceu os princípios fundamentais para uma administração autónoma (Joseph, 2011: 28-29; Amaral, 1994: 393; Ngoma-Binda, Yahisule & Mombo, 2010: 209).

Entretanto, a autonomia política (na base do regionalismo político), a descentralização e a desconcentração constituem princípios que não perigam a unidade do Estado, mas instituem uma forma de aproximar cada vez mais a administração junto das populações e garantir que elas

22. A primeira fase vai de 2009 a 2014 e a segunda fase vai de 2015 a 2019. Cf. Ngoma-Binda, Yahisule & Mombo (2010: 202-206).

não só tenham acesso aos serviços, como tenham o poder de participar nos vários processos de tomada de decisão. A administração autónoma prevista na Constituição assegura a independência dos órgãos das províncias autónomas e dos entes descentralizados que, através dos seus representantes eleitos, têm competências para definir as suas atividades conforme os interesses próprios (regionais como locais). Na Província, são eleitas instituições de autogoverno (Governo Provincial e Assembleia Provincial), assim como os órgãos da autoadministração no escalão abaixo da província. Operacionaliza-se a descentralização territorial no sentido político por estarem previstas as normas de designação, por via da eleição, dos órgãos representativos e seus titulares pelas populações locais respetivas e perante quem são chamados a prestar as contas²³.

3.1. *Órgãos das Províncias*

A Província é uma componente política e administrativa do Estado, rege-se pelos princípios previstos na Constituição. O seu regime jurídico assenta no regionalismo político e determina as respetivas instituições políticas e a divisão de competências com o poder central (art.º nº 2 da Lei nº 08/012 de 31 de julho de 2008). Os dois órgãos da Província – o Governo Provincial e a Assembleia Provincial – são objeto de eleição, ou seja, gozam de uma legitimidade que vem de baixo (das populações locais). A Constituição estabeleceu as competências exclusivas exercidas pelos órgãos eleitos nas províncias e as competências exercidas conjuntamente com o poder central (artigos nº 202, 203 e 204 da Constituição de 2003). Compete exclusivamente à Província a administração da província, a cooperação interprovincial, a função pública provincial e local; as finanças públicas provinciais, empréstimos internos; o estado civil e policial, o comércio de fronteiras; ensino básico, primário, secundário, profissional e alfabetização segundo a lei nacional; impostos provinciais e locais, fixação do salário mínimo; turismo e património, monumentos e parques provinciais e locais; a planificação da província (art.º nº 204 da Constituição de 2006). As competências partilhadas são nos domínios seguintes: recenseamento,

23. Cf. art.º nº 197 da Constituição e o art.º nº 144 da Lei nº 06/006 de 9 de março de 2006 Lei nº 06/006 de 9 de março de 2006 Sobre a Organização das Eleições Presidenciais, Legislativas, Provinciais, Urbanas, Municipais e Locais.

direito civil e costumeiros, estatísticas; cultura e desporto; instituições médicas, meteorologia e geologia; polícia estrangeiro, tribunais e proteção civil; turismo, pesquisa científica e tecnológica; energia, a comunicação social, estabelecimento de impostos e circulação rodoviária; turismo, promoção e proteção dos direitos e liberdades fundamentais (art.º nº 203 da Constituição de 2006). A Assembleia nacional e o Senado podem delegar as competências exclusivas do poder central para uma Assembleia provincial e vice-versa. As matérias da competência exclusiva do Governo Central são desconcentradas quando delegado o seu exercício no Governador provincial, que age na qualidade do representante do Governo Central e como coordenador dos serviços públicos desconcentrados na província. Responde pelos seus atos perante o Governo Central, que pode anulá-los ou substituir-se ao poder do governador provincial (artigos nº 65 e 66 da Lei nº 08/012 de 2008). Só neste quadro é que o Governo Central pode exercer uma tutela hierárquica sobre os atos do Governador. Este poder de tutela não é exercido sobre o Governador da província quando age em matérias da competência exclusiva previstas na Constituição ou conjuntas na qualidade de Chefe do Governo Central na província. Enquanto chefe do executivo provincial, o Governador responde politicamente perante a Assembleia Provincial e seus atos podem apenas ser anulados por instituições judiciais superiores (Tribunal de Cassação) (art.º nº 68 da Lei nº 08/012 de 2008). A Assembleia Provincial e o Governo Provincial podem ser dissolvidos pelo Presidente da República apenas em caso de crise permanente entre ambas as instituições (artigos nº 19, 20, 21 da Lei nº 08/012 de 2008)²⁴.

A Assembleia Provincial é o órgão deliberativo. Os seus membros são eleitos pelo sufrágio universal e secreto por um período de 5 anos, renovável, sendo designados por «deputados provinciais». São um efetivo de 690 deputados eleitos ao nível nacional. A assembleia provincial legisla por via dos decretos legislativos as matérias reservadas à

24. O poder legislativo na República Democrática do Congo é exercido por um Parlamento Bicameral, ou seja, com duas câmaras. A Assembleia Nacional pode ser dissolvida pelo Presidente da República, ouvido o Primeiro-Ministro e os presidentes das duas câmaras (art.º nº 148 da Constituição de 2006). O Presidente da República não pode arbitrariamente dissolver os órgãos das províncias autónomas por serem representados no Senado pelos senadores provinciais. O Senado não pode ser dissolvido pelo Presidente da República.

província; vota e adota o programa do governo provincial; controla e fiscaliza o executivo provincial (art.º nº 7 da Lei nº 08/012 de 2008).

O Governo Provincial, por sua vez, é o órgão executivo da Província, sendo composto pelo Governador, Vice-governador e os ministros provinciais. O Governador e o Vice-governador são eleitos pelos deputados provinciais dentro ou fora da Assembleia provincial (sufrágio indireto) por um mandato de 5 anos, renovável, sendo investidos pelo Presidente da República. Os ministros provinciais são nomeados dentro ou fora da assembleia provincial. O Governador decide por decreto, elabora o orçamento e apresenta-o à assembleia provincial, assim como promulga os decretos legislativos da assembleia provincial. Além disso, dispõe de competências em matérias exclusivas à governação da província (artigos nº 22 e 23 da Lei nº 08/012 de 2008). O Quadro 1 apresenta algumas das competências do governador da Província.

Quadro 1 – Competências das Províncias e Entes Descentralizados (resumidas)

Unidade Territorial	Titular	Designação	Atribuições
PROVÍNCIAS (autonomia política)	Governador Provincial	Eleito pela Assembleia Provincial	<ul style="list-style-type: none"> • representa a Província e o Governo Central • chefia o executivo provincial • nomeia e exonera os ministros provinciais • conduz a administração pública na província (serviços provinciais e nacionais) • elabora os decretos provinciais • coordena e superintende os serviços da competência exclusiva do poder central na província (serviços desconcentrados)
CIDADES (descentralização)	Maire	Eleito pelo Conselho Urbano	<ul style="list-style-type: none"> • representa a Cidade • chefia o executivo urbano • governa e assegura o bom funcionamento da sua administração
COMUNAS (descentralização)	Burgomestre	Eleito pelo Conselho Comunal/Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • representa a Comuna • chefia o executivo comunal • governa e assegura o bom funcionamento da sua administração

SECTORES (descentralização)	Chefe de Sector	Eleito pelo Conselho do Sector e reconhecido e investido pelo poder público	<ul style="list-style-type: none"> • representa o Sector • autoridade do Sector • assegura o bom funcionamento da sua administração
CHEFATURA (descentralização)	Chefe da Chefatura	Designado pelo costume (leis dos estatutos dos chefes tradicionais) e reconhecido e investido pelo poder público	<ul style="list-style-type: none"> • representa a Chefatura • autoridade tradicional: exerce as prerrogativas do poder tradicional e define as orientações relativamente ao bom funcionamento da sua administração, respeitando a lei do Estado

Fontes: RDC (2008a) e RDC (2008b)

3.2. Órgãos do Poder Local

Os órgãos do poder local representam os entes territoriais descentralizados: a Cidade, a Comuna, o Setor e a Chefatura (art.º nº 5 da Lei Orgânica nº 08/016 de 2008). Integram a administração autónoma e gozam de autonomia na gestão dos seus recursos. Contudo, importa realçar que estão sujeitos a uma tutela do Estado exercida pelo Governador da Província como representante do poder central nos entes territoriais descentralizados. Os últimos dispõem de órgãos deliberativos e de órgãos executivos locais. Os entes territoriais descentralizados aguardam ainda pela eleição dos seus órgãos representativos prevista para 2011, atendendo a que em 2006 apenas se realizaram as eleições presidenciais, legislativas e provinciais, faltando portanto as eleições locais.

São órgãos deliberativos o Conselho Urbano na Cidade, o Conselho Comunal/Municipal na Comuna e o Conselho do Setor ou da Chefatura, respetivamente no Setor e na Chefatura. O Conselho Urbano é composto por conselheiros urbanos eleitos pelos conselheiros municipais. O Conselho municipal/comunal é composto por conselheiros municipais ou comunais que são eleitos por sufrágio universal, direto e secreto. O Conselho do Setor ou da Chefatura é composto por conselheiros do setor ou da chefatura eleitos pelo sufrágio universal, direto e secreto. São órgãos executivos os Colégios Executivos locais, existindo em cada ente territorial descentralizado o Colégio Executivo Urbano, o Colégio

Executivo Comunal e o Colégio Executivo do Setor ou da Chefatura. O Colégio Executivo Urbano é o órgão de gestão da Cidade e de execução das decisões do Conselho Urbano. É composto pelo «*maire*» e o seu adjunto (e outros coajudantes). Apenas o «*maire*» e seu adjunto são eleitos pelos conselheiros urbanos, dentro ou fora do conselho urbano. O Quadro 1 (supra) apresenta as restantes competências do Colégio Executivo Urbano. O Colégio Executivo Comunal é o órgão de gestão da comuna e de execução das decisões do Conselho Comunal. É composto pelo Burgomestre e seu adjunto (e outros coajudantes). Apenas o Burgomestre e seu adjunto são objeto de eleição pelos conselheiros municipais, dentro ou fora do conselho comunal. No Quadro 1, mencionamos sumariamente as competências do executivo municipal. O Colégio Executivo do Setor ou da Chefatura é o órgão da gestão do setor ou da chefatura e de execução das decisões votadas em conselho. É composto pelo chefe do setor e seu adjunto (e outros coajudantes). Os dois são eleitos pelos conselheiros do setor. O Conselho Executivo do Chefatura é composto pelo chefe da chefatura, designado pelo costume, e pelos seus adjuntos.

3.3. *Órgãos do Poder Tradicional*

O poder tradicional converge para reforçar a unidade e a coesão nacional. A sacralidade do poder atribui ao seu detentor uma legitimidade política anterior ao Estado. Entretanto, o legislador congolês procurou democratizar a figura da autoridade tradicional e a Constituição de fevereiro de 2006 não só reconheceu esse poder, como o institucionalizou para o exercício do cargo público eleito; ou seja, a autoridade tradicional pode submeter-se às eleições caso pretenda desempenhar um cargo público (art.º nº 207 da Constituição de 2006). Nota-se ainda que o peso político da autoridade tradicional eleita não é significativa para constituir uma expressão política e mobilizadora para além das possibilidades de representação dos interesses das populações sob sua administração. O regime jurídico do poder tradicional está assegurado na Constituição (artigos nº 197 e 207 da Constituição de 2006). Está prevista uma lei que estabelecerá o estatuto do poder tradicional (ainda não publicado).

O poder tradicional integra a administração dos entes territoriais descentralizados, estruturando-se em Chefatura, Agrupamento e

Aldeia. Destas estruturas, apenas a Chefatura constitui ente territorial descentralizado com personalidade jurídica e gozando de autoadministração e autonomia na gestão dos recursos económicos, humanos e financeiros e técnicos (art.º nº 5, al. 2 e 3 da Lei Orgânica nº 08/016 de 2008 sobre os entes territoriais descentralizados). As eleições para ocupar o cargo de autoridade tradicional eleito, como forma de assegurar a democratização e a alternância, estão previstas em 2011 (não realizadas em 2006). A autoridade tradicional é designada pelo costume (patriarcal ou matriarcal) desde que não contrarie a Constituição, a lei e os usos. O cargo de autoridade tradicional eleito não é incompatível com o do Chefe da chefatura e do agrupamento²⁵. À autoridade tradicional é vedada a criação e a adesão aos partidos políticos²⁶.

São previstos dois órgãos do poder tradicional: o Conselho da Chefatura e o Colégio Executivo da Chefatura. O Conselho da Chefatura é um órgão deliberativo composto por conselheiros eleitos por sufrágio direto e secreto pelos agrupamentos. Conforme o Quadro 1, o Colégio Executivo da Chefatura é composto pelo Chefe da Chefatura e seus adjuntos. Não é eleito, mas designado pelo costume e investido pelo poder público (Governador da Província). Exerce as prerrogativas do poder tradicional e define as orientações relativas ao bom funcionamento da sua administração e ao respeito da lei. A autonomia financeira assenta no imposto próprio (receitas de participação, taxas e direitos locais), os recursos provenientes das ceitas nacionais e os recursos excepcionais. O Colégio Executivo elabora o orçamento a ser aprovado pelo Conselho da Chefatura, que fiscaliza o Executivo. Este último está também sob o controlo da inspeção das Finanças e do Tribunal de Contas.

De facto, destaca-se um desejo de reforço da democratização na base com vista a assegurar uma governação local transparente pelas autoridades tradicionais na prossecução do desenvolvimento e bem-estar das suas populações.

25. Cf. art.º nº 77 da Lei Eleitoral nº 06/006 de 9 de março de 2006 e art.º nº 108 da Constituição de 2006.

26. Em 2006, participaram nas eleições legislativas e provinciais algumas autoridades tradicionais, das quais onze foram eleitas para a Assembleia Nacional e cinco para o Senado.

O «Estado moderno», com a sua filosofia centralista, unitarista e homogeneizadora, foi sempre contestado pelas forças das províncias congoleesas. A história política destas comunidades tem sido objeto de incansável luta pelo reconhecimento da sua autonomia no seio deste gigante Estado africano, mesmo quando temidas enquanto potenciais fontes de divisão e fragmentação do Estado. A ação política levou muitos dirigentes congoleeses a manipulá-las nas suas estratégias de conquistas do poder. O sonho democrático e a livre participação das populações na gestão democrática dos seus problemas data de tempos remotos e sofreu atrofias durante décadas consecutivas. Hoje em dia, existem elementos para algum otimismo no caminho da democratização, num horizonte próximo. De facto, é ainda cedo para avaliar de uma forma objetiva e realista neste processo de descentralização dos poderes do Estado encabeçado pela República Democrática do Congo, sendo ainda a única experiência neste sentido em toda a África francófona. De facto, as lutas internas aceleraram a imperatividade da unidade na diversidade e a dinâmica interna revela algum equilíbrio e consensos entres os vários atores políticos e sociais da sociedade congoleesa. Ressalta-se também que o processo não está isento de lacunas e dificuldades de várias ordens no caminho para a efetivação das instituições democráticas subnacionais.

Bibliografia

- Amaral, C.E.P. (1998). *Do Estado Soberano ao Estado das Autonomias: Regionalismo, Subsidiariedade e Autonomia Para Uma Nova Ideia de Estado*. Porto: Edições Afrontamento.
- Amaral, D.F. (1994). *Curso de Direito Administrativo*. Vol. I. 2ª ed. Lisboa: Almedina.
- Bruneau, J.-C. (2009). *Les Nouvelles Provinces de la République Démocratique du Congo: Construction Territoriale et Ethnicités*. Online: <<http://espacepolitique.revues.org/1296>> (referência de 05-06-2013).
- Cortês, J. (1996). "Região Administrativa". In: J.P. Fernandes (ed.), *Dicionário Jurídico da Administração Pública*. Vol. VII. Lisboa: edição do autor, pp. 108-129.
- Cros, M.F.; Missier, F. (2006). *Géopolitique du Congo (RDC)*. Bruxelles: Editions Complexe.

- Demartis, L. (2002). *Compêndio de Sociologia*. Lisboa: Edições 70.
- Duverger, M. (1985). *Os Grandes Sistemas Políticos*. Vol. 1. Coimbra: Livraria Almedina.
- Joseph, K.M. (2011). *La Revision Constitutionnelle Congolaise du 20 Janvier 2011: Considérations Critiques d'un Citoyen*. Online: <<http://www.docstoc.com/docs/112263803/KAZADI-REvision-constitutionnelle-congolaise>> (referência de 05-06-2013).
- Joseph, Y.K. (2008). *Le Parlement Provincial: Pour Quoi faire?* Lubumbashi: Le Contrôle Citoyen.
- Joseph, Y.K. (2009). *La "Décentralisation-Découpage" en RDC: Une Tour de Babel?* Lubumbashi: Le Contrôle Citoyen.
- Kabamba, B. (2007). "A Nova Descentralização Congoleza". *O Correio – Revista das Relações e Cooperação entre África-Caraíbas-Pacífico e a União Europeia*, nº 1 (Nova Edição), Julho-Agosto, pp. 52-53.
- Kitengye, M. (2008). *Découpage territorial. Les Chefs-lieux des provinces divisent les kasaiens*. Online: <<http://www.demainlekasai.com>> (referência de 15-01-2009).
- Lara, A.S. (2005). *Ciência Política: Estudo da Ordem e da Subversão*. Lisboa: ISCSP.
- Liégeois, M. (2008). *La Décentralisation en RD Congo: Enjeux et Défis*. Bruxelles: Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité.
- Munyengayi, T. (2008). *Congo-Kinshasa: Problématique de la Future Décentralisation du Congo*. Online: <<http://fr.allafrica.com/stories/200703160411.html>> (referência de 05-06-2013).
- Ngoma-Binda, P.; Yahisule, J.O.M.; Mombo, L.M. (2010). *Republique Démocratique do Congo: Démocratie et Participation à la Vie Politique: Une Évaluation des Premiers Pas dans la IIIème République*. Johannesburg: Open Society Initiative for Southern Africa.
- OGP (Observatoire Gouvernance Paix) (2007). *Décentralisation territoriale, administrative et politique*. Online: <<http://www.societecivile.cd>> (referência de 05-06-2013).
- Otayek, R. (2007). "A Descentralização Como Modo de Redefinição do Poder Autoritário? Algumas Reflexões a Partir de Realidades Africanas". *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 77, junho, pp. 131-150.
- RDC (2003). *Constituição da Transição*. Online: <<http://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/4122/3239.pdf?sequence=1>> (referência de 05-06-2013).
- RDC (2005). *Projecto de Constituição da República Democrática do Congo*. Online: <<http://confinder.richmond.edu/admin/docs/DRCongoDraft2005.pdf>> (referência de 05-06-2013).

- RDC (2006a). *Constituição da República Democrática do Congo*. Online: <http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/Constitution_de_la_RDC.pdf> (referência de 05-06-2013).
- RDC (2006b). *Lei nº 06/006 de 9 de março de 2006 Sobre a Organização das Eleições Presidenciais, Legislativas, Provinciais, Urbanas, Municipais e Locais*. Online: <<http://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/4926/4032.pdf?sequence=1>> (referência de 05-06-2013).
- RDC (2008a). *Lei nº 08/012 de 31 de julho de 2008 Sobre os Princípios Fundamentais Relativos à Livre Administração das Províncias*. Online: <<http://www.leganet.cd/Legislation/Droit%20Public/Administration.ter/LOI.31.07.2008.provinces.htm>> (referência de 05-06-2013).
- RDC (2008b). *Lei Orgânica nº 08/016 de 7 de outubro de 2008 Sobre a Composição, a Organização e o Funcionamento das Entidades Territoriais Descentralizadas e as Suas Relações com o Estado e as Províncias*. Online: <<http://www.leganet.cd/Legislation/Droit%20Public/Administration.ter/L.08.16.17.10.2008.htm>> (referência de 05-06-2013).
- Shuku, N.Y. (2005). *Les Dynamiques de la Décentralisation en RD Congo*. Online: <www.glin.gov> (referência de 05-06-2013).
- Silva, J.M.P. (1996). "Região Autónoma". In: J.P. Fernandes (ed.), *Dicionário Jurídico da Administração Pública*. Vol. VII. Lisboa: edição do autor, pp. 130-166.
- Sousa, M.R.; Matos, A.S. (2004). *Direito Administrativo Geral*. Tomo I. Introdução e Princípios Fundamentais. Lisboa: Dom Quixote.
- Teixeira, R.C.; Barbosa, L.M. (2007). *Congo: No Coração da África. O Dilema Entre Independência e Ditadura*. Online: <http://www.pucminas.br/image-db/conjuntura/CES_ARQ_DESCR20071219104554.pdf> (referência de 05-06-2013).