

2

FEDERALISMO E FEDERAÇÕES

Introdução

Muitos países em África têm constituições federais ou de tipo federal, por exemplo, a Etiópia (1991), a África do Sul (1994), a Nigéria (1999 - restabelecendo as constituições federais anteriores), a República Democrática do Congo (2006), o Sudão (2005), o Kenya (2010), o Sudão do Sul (2011), e a Somália (2012). Apenas nos casos da Nigéria, Etiópia e Somália a palavra “Federal” faz parte do nome oficial do país, como na “República Federal Democrática da Etiópia”. As constituições da África do Sul, do Kenya e da República Democrática do Congo (RDC) contêm todos os elementos de uma federação, mas não usam o termo “Federal” em seus nomes oficiais.

As estruturas subjacentes aos arranjos do tipo federal desses países são, em grande parte, semelhantes. Todos eles são federações centralizadas, já que o governo central desempenha um forte papel na regulação e no controle de governos sub-nacionais (GSNs), referidos quer como estados na Nigéria, regiões na Etiópia, províncias na África do Sul, ou condados no Kenya.

Objectivos dos sistemas políticos federais

Os sistemas federais em África têm quatro objetivos:



Promover a construção da paz e do Estado em estados frágeis. O objectivo é de unificar países ou resolver conflitos acomodando interesses das minorias (muitas vezes étnicas) e grupos marginalizados através de um sistema de governo inclusivo. Esses foram os principais motivos nos casos da Nigéria, Etiópia, África do Sul, República Democrática do Congo, Sudão, Sudão do Sul e da Somália.



Para conter o abuso de poder pelo governo central, muitas vezes concentrados nas mãos de presidentes autoritários, devolvendo alguns poderes do centro em favor dos governos sub-nacionais (GSNs). Este objetivo foi proeminentemente destacado no Kenya e na África do Sul.



Melhorar o desenvolvimento através da criação de laços mais estreitos entre o governo e o povo para garantir que os projetos de desenvolvimento reflectam as preferências regionais e locais, e que os recursos sejam distribuídos equitativamente em todo o país, uma questão fundamental no Kenya.



Facilitar a democracia, permitindo que as comunidades participem de forma mais directa em assuntos de interesse regional ou local.

Estruturas de uma federação

Para dar efeito a esses objetivos, federação é um sistema de governo composto por dois ou mais níveis de governo, onde os estados (também chamados regiões, províncias ou condados) governam no seu seio em questões específicas (poder autónomo), e governam conjuntamente com o governo federal em outras questões (poder compartilhado).

Governo autónomo

Um aspecto particular de uma federação é que o governo sub-nacional exerce em certa medida de autonomia. Isto é assegurado pelas seguintes características:

Estabelecimento de pelo menos dois níveis de governo

A constituição deve estabelecer pelo menos dois níveis de governo – federal e estadual – cada um diretamente eleito e responsável perante seu eleitorado. O número de estados varia consideravelmente: 47 condados no Kenya, 36 estados na Nigéria, 10 regiões na Etiópia, e 9 províncias na África do Sul. É de vital importância o critério pelo qual as fronteiras estaduais são desenhadas. Como objetivo principal, é o estabelecimento da paz através da acomodação da diversidade étnica, linguística, culturais e religiosos, assim, três abordagens diferentes são seguidas para o estabelecimento de fronteiras:

1. Um reconhecimento étnico explícito, como é o caso na Etiópia;
2. A divisão de grandes grupos étnicos em unidades étnicas em pequenas unidades territoriais, como são os casos da Nigéria, República Democrática do Congo e no Kenya; ou
3. O uso de fronteiras étnicas flexíveis – acomodando grupos étnicos, mas sem definir disso o critério principal, como é o caso da África do Sul.

Na África do Sul, Nigéria, RDC e Etiópia, um terceiro nível de governo é reconhecido em suas respectivas constituições – o governo local.

A divisão de poderes entre o centro e os estados/ províncias

O elemento central de uma federação é a divisão de poderes sobre áreas políticas (ou funções) entre o centro e os estados. Há três principais abordagens:

1. A primeira é a divisão nítida das áreas políticas entre o governo federal e os estados, cada nível de governo tendo poder exclusivo sobre as áreas políticas que lhes são atribuídas.
2. A segunda é ter poderes largamente simultâneos e sobrepostos sobre a mesma esfera política. Na Nigéria, Kenya e África do Sul, há poderes exclusivos do nível nacional e poderes sub-nacionais, bem como poderes coexistentes e partilhados pelos dois níveis de governo.
3. Na terceira abordagem, cada nível de governo tem poderes tanto exclusivos como coexistentes.



Os governos federais assumem uma série de funções, incluindo aquelas que:



estão relacionadas com a nação como um todo (relações exteriores, defesa, moeda);



requerem regulamentação uniforme em todo o país, como o comércio interno, transações comerciais.



Os Estados desempenham funções que abordam suas necessidades específicas e que são, portanto, mais adequadas e eficientemente executadas nesse nível. São exemplos, a educação e a saúde. Onde os dois níveis de governo têm interesse em determinado serviço, como a educação, geralmente se torna uma função simultânea.

Poderes tributários e a divisão das receitas

Nas federações africanas, a receita é arrecadada principalmente pelo centro para distribuição a todos os níveis de governo e depois dividida entre os estados para garantir que os serviços públicos sejam mais ou menos iguais em todo país. Muitas vezes, os governos sub-nacionais têm poderes tributários limitados, o que é insuficiente para financiar suas atividades, tornando-os, assim, dependentes de transferências do centro.

Governança partilhada

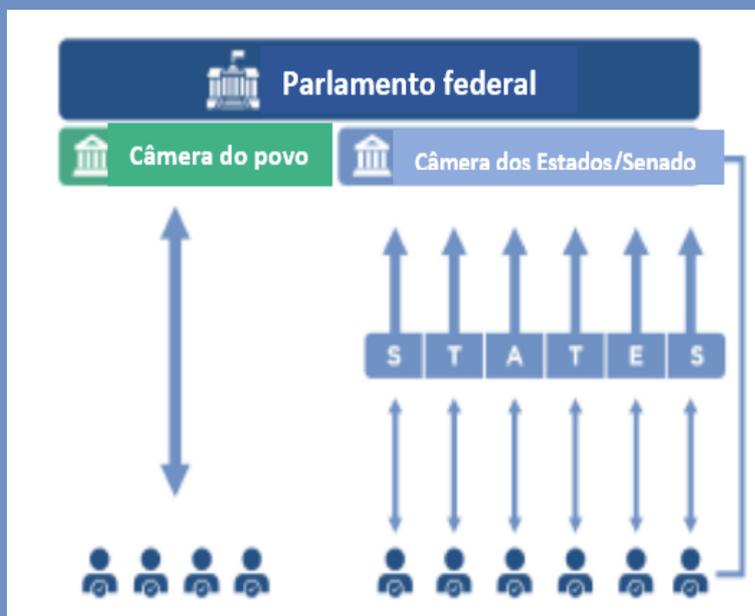
A segunda, mas igualmente importante parte de uma federação, é a governança partilhada. Os Estados não governam apenas suas próprias áreas, mas também participam da tomada de algumas decisões federais.

Participação dos estados no parlamento federal ou nacional através de uma segunda câmara

Ao participar do processo legislativo nacional através da representação numa segunda câmara do parlamento federal ou nacional, os estados podem influenciar política e legislação federal. Isto pode ser limitado a assuntos que só os afectam, ou aqueles têm um impacto mais amplo. Se as leis federais devem vincular regiões, é concebível que tenham uma palavra a dizer na sua formulação. A Nigéria, a África do Sul e o Kenya estabeleceram segundas câmaras que representam as unidades sub-nacionais. Os representantes destas unidades sub-nacionais podem ser diretamente eleitos ou eleitos/nomeados pelos estados/regiões/províncias.

Executivo e administração federal inclusiva

De várias formas, a Presidência, o Governo central e a administração federal devem, na sua composição, refletir a diversidade do país. A constituição da Nigéria exige, por exemplo, que a administração federal reflita o “caráter federal” do país empregando pessoas de todos os seus estados.

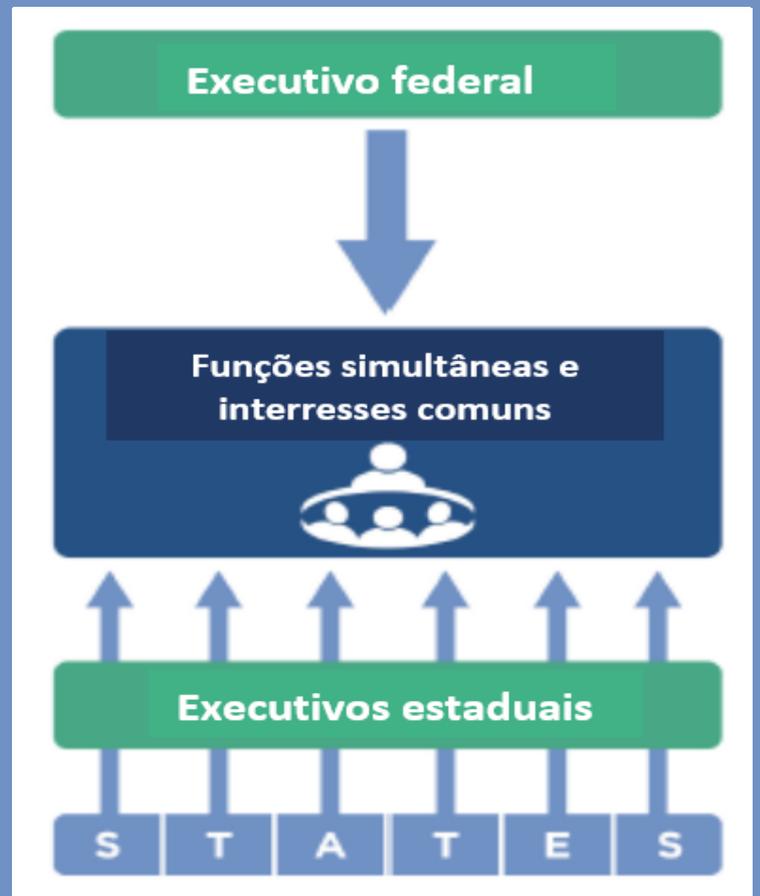


Sistema cooperativo de relações intergovernamentais

Nas relações intergovernamentais entre executivos do centro e dos estados, o objectivo muitas vezes é de incentivar a cooperação em assuntos de interesse comum. Desta forma, este objectivo limita a autonomia tanto dos governos federais quanto dos sub-nacionais, porque os obriga a se consultarem sobre assuntos que podem afectar o outro nível de governo. Para mais detalhes, vide Ficha Informativa # 8.

Constituição suprema imposta por um poder judiciário independente

Uma federação é fundada através de uma constituição suprema que não pode ser alterada unilateralmente quer pelo governo federal e nem por um dos estados, seja coletiva ou individualmente. Assim, ela protege a divisão de poderes e os outros elementos do federalismo. Uma constituição suprema é tão boa quanto sua aplicação, o que exige um tribunal independente que possa rever a legislação e as decisões do executivo em relação à constituição e invalidar tal legislação ou decisões em caso de conflito. Exemplos desses tribunais são os Tribunais Supremos da Nigéria e do Kenya, e o Tribunal Constitucional da África do Sul.



Prática federal

Independentemente do que uma constituição possa ditar, um país só se torna uma federação na prática apenas quando:

- Os Estados realmente exercem autonomamente poderes legislativos e executivos;
- Os Estados têm receita suficiente para exercer seus poderes alocados;
- As instituições de governação partilhada funcionam e representam os Estados e seu povo de forma eficaz;
- As relações intergovernamentais são baseadas em negociações abertas e a cooperação é uma realidade; e
- Os tribunais são independentes e são capazes e dispostos a impor uma constituição suprema.