

Modelo e determinantes das relações entre governos estaduais e locais na Nigéria

Okechukwu Marcellus Ikeanyibe ¹

Patrick Chiemeka Chukwu ²

Jide Ibietan ³

¹ University of Nigeria / Department of Public Administration and Local Government, Nsukka – Nigéria

² University of Nigeria/ Department of Political Science, Nsukka – Nigéria

³ Covenant University / Department of Political Science and International Relations, Ota – Nigéria

A Nigéria encontra dificuldades em estabelecer e sustentar relações intergovernamentais (RIG), cooperativas e interdependentes, entre governos estaduais e locais, como previsto em sua constituição federal que estabelece poderes e direitos a esses últimos, denominados conselhos de governo local (LGCs). Apesar das disposições constitucionais, as RIG entre estados e LGCs permanecem inclusivas, hierárquicas, dependentes e competitivas. Este artigo discute até que ponto as disposições constitucionais determinam as relações entre esses dois níveis de governo, em comparação com a macroestrutura de RIGs entre governos federal e estaduais. O estudo indica que é difícil esperar RIGs cooperativas e independentes entre estados e LGCs (como resultado de disposições constitucionais que concedem poderes e direitos aos governos locais), se a RIG entre a federação e os estados (que deve servir de estrutura-modelo) segue sendo inclusiva, hierárquica e dependente. As conclusões sugerem que as relações entre os níveis locais e estaduais de governo em uma federação dependem amplamente da forma como se coloca a superestrutura, que é aquela que envolve o governo federal em sua interação com os demais níveis. Essa condição mostra que o nível de autonomia dos governos locais depende, em grande parte, do nível de autonomia dos estados federados.

Palavras-chave: relações intergovernamentais; relações entre governos estaduais e locais; estrutura federal; constitucionalização do governo local; determinantes das relações intergovernamentais; Nigéria.

Modelo y determinantes de las relaciones entre los gobiernos de los estados y los gobiernos municipales en Nigeria

Nigeria tiene dificultades para establecer y mantener relaciones intergubernamentales (RIG), cooperativas e interdependientes entre los gobiernos de sus estados y los gobiernos locales (municipales), según lo dispuesto en su constitución federal, que establece poderes y derechos para estos últimos, llamados consejos de gobiernos locales (LGCs). A pesar de las disposiciones constitucionales, las RIG entre estados y LGCs siguen siendo inclusivas, jerárquicas, dependientes y competitivas. Este artículo discute hasta qué punto las disposiciones constitucionales determinan las relaciones entre esos dos niveles de gobierno en comparación con la macroestructura de RIG entre los gobiernos federal y de los estados. El estudio indica que es difícil esperar RIG cooperativas e independientes entre estados y las LGCs (como resultado de disposiciones constitucionales que otorgan poderes y derechos a los gobiernos locales), si la RIG entre la federación y los estados (que debería servir como estructura modelo) sigue siendo inclusiva, jerárquica y dependiente. Los hallazgos sugieren que las relaciones entre los niveles de gobierno locales y de los estados en una federación dependen en gran medida de cómo se coloca la superestructura, que es la que involucra al gobierno federal en su interacción con los demás niveles. Esta condición muestra que el nivel de autonomía de los gobiernos locales depende, en gran parte, del nivel de autonomía de los estados federados.

Palabras clave: relaciones intergubernamentales; relaciones entre gobiernos de los estados y locales; estructura federal; constitucionalización del gobierno local; determinantes de las relaciones intergubernamentales; Nigeria.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220180068>

Artigo recebido em 08 mar. 2018 e aceito em 08 set. 2019.

[Versão traduzida]

ISSN: 1982-3134 

Model and determinants of state-local governments' relations in Nigeria

Nigeria struggles to establish and sustain cooperative, interdependent state-local intergovernmental relations (IGR) by providing for the powers and rights of local governments in the federal constitution. Despite the provisions, the practice of state-local IGR has remained inclusive, hierarchical, dependent and competitive. This paper investigates the extent to which constitutional provisions determine state-local relations as against the macrostructure of intergovernmental relations between the federal government and states. The authors argue that it is difficult to expect a cooperative, interdependent, state-local IGR through constitutional provisions of the powers and rights of local governments, if the federal-state relations, which should be the determining framework of IGR is inclusive, hierarchical and dependent. The paper suggests that the lower forms of IGR in a federation (e.g. the state-local IGR), largely depend on the super-structure, which is that between the federal government and the lower tiers. The implication is that the level of autonomy enjoyed by local governments largely depends on the level of autonomy the states themselves enjoy.

Keywords: intergovernmental relations; state-local relations; federal structure; constitutionalisation of local government; determinants of intergovernmental relations; Nigeria.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo estuda os fatores que determinam as relações entre governos estaduais e locais na Nigéria, com objetivo de compreender até que ponto a constitucionalização dos governos locais como uma terceira esfera de poder contribui ou não para garantir sua relação cooperativa e interdependente com governos estaduais. O estudo também visa conhecer alguns fatores relevantes que determinam a natureza das relações intergovernamentais (RIG) entre estados e conselhos de governo locais (LGCs, na sigla em inglês).

De acordo com Olaiya (2016, p. 88), a constituição em uma federação é o ponto de referência que define a relação das unidades administrativas entre si e entre unidades de outras esferas de governo. Segundo o autor, as razões essenciais para esse papel da constituição estão no fato de: (a) ela ser a lei fundamental do país, prevendo a extensão e o padrão das interações entre os níveis de governo. Ela define como as questões de Estado devem ser conduzidas; (b) os direitos e obrigações de cada esfera de governo serem declarados e regulados na constituição; e (c) ela controlar a forma pela qual os aparelhos do Estado se relacionam com os cidadãos em geral.

Bulmer (2017) define federalismo como um sistema de governo que estabelece uma divisão de poderes, especificada constitucionalmente, entre diferentes níveis de governo. Para o autor, essa divisão se dá geralmente em dois níveis principais: (a) um nível nacional, central ou federal; e (b) um nível estadual, provincial ou regional. Muitos estudiosos clássicos do federalismo, como Elazar (1987), Watts (1996) e Wheare (1964), por exemplo, concordariam com a divisão em dois níveis e com o papel determinante da constituição na definição dos poderes governamentais de uma federação. Existem, entretanto, divergências sobre a condição dos governos locais, se eles de alguma maneira pertencem ou participam de uma estrutura federal. Talvez desde a conhecida regra de Dillon¹, surgida

¹A regra de Dillon originou-se no Supremo Tribunal do Estado de Iowa, onde o juiz John Dillon atuou entre 1869 e 1879. Consiste na perspectiva de que um estado cria governos locais para executar, de forma localizada, suas tarefas. Nessa lógica, portanto, os governos locais não são considerados como iguais ou separados do governo estadual, mas sim como subdivisões políticas daquele estado (ver Russell & Bostrom, 2016).

nos Estados Unidos, a natureza e a fonte dos poderes do governo local tenham sido alvo de debate. Alguns estudiosos (Gamper, 2005; Gibson, 2004; Steytler, 2005) questionam se o governo local pode realmente ser considerado uma terceira esfera dentro de um sistema federal.

Assim, o debate se encaminha para identificar até que ponto a constituição pode definir e garantir os poderes e direitos dos governos locais dentro de um acordo federal. Poderia a constituição articular e definir o modelo de RIGs entre um governo local e esferas mais elevadas de governo, particularmente, um estado? Mesmo que a constituição possa definir os poderes das esferas de governo, será que poderia efetivamente estabelecer os padrões para a RIG entre governos de província ou estado e seus governos locais? Alguns estudiosos (Adedire, 2014; Oviasuyi, Idada, & Isiraojie, 2010) acreditam que a constituição pode estabelecer e proteger um governo local autônomo que estabeleça RIGs cooperativas e interdependentes com seu governo provincial ou estadual.

Na Nigéria, desde a reforma do governo local de 1976 e a subsequente inclusão dos artigos da reforma na constituição de 1979, importantes dispositivos legais foram criados para posicionar o sistema de governo local como uma terceira esfera dentro da estrutura federal, na tentativa de definir sua autonomia e melhorar sua participação em RIGs. O país é descrito como uma federação de três esferas (Adamolekun, 1979; Asaju, 2010; Ikeanyi, 2008), e espera-se que as RIGs reflitam a autonomia dos governos locais. De fato, a *Guideline for Local Government Reform in Nigeria* (Diretriz para a Reforma do Governo Local na Nigéria) (Federal Republic of Nigeria [FGN], 1976, p. 1) define governo local como:

O governo em nível local, exercido através de conselhos representativos estabelecidos por lei, com poderes específicos em determinadas áreas/territórios. São poderes que devem dar ao conselho controle substancial sobre os assuntos locais, bem como o quadro de pessoal e o poder institucional e financeiro para iniciar e conduzir a prestação de serviços. Os conselhos selecionam e implementam projetos para complementar as atividades dos governos estadual e federal nos limites de sua área de abrangência. Garante-se assim, por meio da delegação de funções a esses conselhos e da participação ativa da população de suas instituições tradicionais, que a iniciativa local e as respostas às necessidades e condições locais sejam maximizadas.

Infelizmente, esse modelo de governo local quase não foi efetivamente implementado. A maioria dos estados da Nigéria geralmente opera seu sistema de governo local como um apêndice da estrutura do estado (Adeyemo, 2005; Awotokun, 2005). Assim, a RIG entre estado e LGCs tem sido mais inclusiva e dependente do que independente, na pior das hipóteses, ou interdependente e cooperativa, no melhor cenário e como esperado pelos proponentes da separação constitucional de poderes.

Olaiya (2016, p. 88, tradução nossa) sugere que a divisão constitucional não funcionou como esperado para garantir RIGs cooperativas e interdependentes. O autor observa que, apesar de “disposições claras na maioria das constituições dos estados, há sempre algum conflito à espreita. A luta para obter e retirar poderes entre as esferas de governo é sempre real e aparente em uma federação”. Os Estados Unidos, por exemplo, são uma federação que demonstra dinâmicas históricas nas RIGs. É um caso onde a mudança do federalismo dual (geralmente referido como “federalismo do bolo de camadas”, onde as unidades central e federativa são supremas dentro de suas áreas de responsabilidade), ao federalismo cooperativo (geralmente referido como “federalismo do bolo de mármore”, com base na interdependência e no compartilhamento de poder e responsabilidade), e para

outros tipos de federalismo em que o governo federal domina (“federalismo criativo”, “federalismo *“picket-fence”* [cercado]”, e “novo federalismo”), foi amplamente alcançada sem que fossem feitas grandes alterações constitucionais. Essa transformação ao longo do tempo foi realizada por meio de políticas fiscais, programas, políticas públicas e condução executiva por parte do governo federal (Rosenbloom & Kravchuk, 2002). Aparentemente, portanto, a estratégia de usar o constitucionalismo para definir e determinar a natureza e o modelo das RIGs praticadas em federações ainda não foi efetivamente testada.

Nesse sentido, este estudo examina os fatores relevantes que definem a RIG entre estados e LGCs na Nigéria, extrapolando os resultados para ambientes políticos semelhantes que possam enfatizar a engenharia constitucional. As questões centrais deste trabalho incluem: (1) a constitucionalização dos poderes atribuídos aos governos locais em uma federação determina uma RIG saudável, ou seja, baseada no respeito a cada esfera de governo e na cooperação mútua, especialmente entre estados, províncias e regiões? Particularmente no caso da Nigéria, (2) por que os direitos e poderes dos governos locais definidos na constituição desde 1979 não foram suficientes para garantir uma RIG eficaz, cooperativa e interdependente entre os estados e seus governos locais? E (3) quais os fatores que determinam e definem o modelo de RIG entre estados e LGCs na Nigéria?

Este estudo busca respostas para essas perguntas, observando as interconexões entre elas. A pesquisa procura contribuir para a compreensão e conceptualização da terceira esfera de governo e de sua eficácia na geração de RIGs cooperativas e interdependentes, e é baseada na análise histórica de dados em documentos oficiais, fontes secundárias e materiais publicados na mídia. O artigo está organizado em seis seções: introdução, estrutura conceitual sobre modelos e determinantes das RIGs, a estrutura onde se desenvolvem essas relações na Nigéria, a natureza das RIGs entre estado e LGCs no país, os determinantes das RIG entre estado e governos locais e conclusão.

2.REFERENCIAL CONCEITUAL E TEÓRICO SOBRE MODELOS E DETERMINANTES DE RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

A relação intergovernamental (RIG) é uma característica necessária em governos organizados em várias esferas, sejam governos unitários ou federações. Ogunna (1996) vê essa relação como o padrão complexo de interações, cooperação e interdependência entre dois ou mais níveis de governo. É um termo empregado para ressaltar a existência e a necessidade de interdependência e cooperação entre os vários níveis de governo, apesar das divisões de poder. É por isso que a RIG é um tópico essencial no contexto do federalismo: enquanto se presume que quaisquer poderes exercidos pelos governos subnacionais em um estado unitário podem ser decididos ou alterados unilateralmente pelo governo nacional ou central, no caso da federação os poderes geralmente não são alocados unilateralmente, não há uma decisão isolada de um único nível de governo.

A noção clássica de federalismo, expressa por K. C. Wheare (1964) refere-se a um sistema administrativo e político em que há divisão constitucional de poderes de tal forma que o governo federal e os demais governos constitucionalmente estabelecidos estão cada um dentro de uma esfera coordenada e independente. Os governos em cada nível de poder exercem suas funções particulares, relacionando-se entre si (nas mesmas instâncias) e com os governos de outras esferas. Na concepção de federalismo de Wheare, os níveis de governo devem ser coordenados e independentes e, geralmente, são apenas duas esferas: a federal/central e as unidades federadas. Embora os governos locais existam,

eles geralmente são vistos como subestruturas das unidades federadas (estados ou províncias) e, portanto, não constituem, em geral, um problema relacionado a alocação de poder. Isso não exclui a existência de algum tipo de relacionamento direto entre o governo central/federal e as LGCs, uma relação intergovernamental que não envolve alocação de poder por meio de estruturas legais constitucionais.

Wright (1999) faz uma distinção clara entre federalismo e RIG. Para ele, o termo “federalismo constitucional” indica principalmente relação entre os governos nacional e estadual, ou seja, entre as unidades nacional e federativa. No entanto, as RIGs trazem a ideia de interação entre vários níveis de governo, incluindo conselhos de governo local. O federalismo é hierárquico, enquanto a RIG é orientada por uma igualdade entre as partes. Assim, a RIG seria o termo mais apropriado para representar uma situação onde todas as unidades do governo estão em posição de conceder e receber. Por exemplo, um governo local pode concordar em implementar um programa financiado pelo governo federal usando suas estruturas e pessoal, mesmo que isso não implique uma relação específica de alocação constitucional de poderes entre as duas instâncias de governo.

Nos últimos tempos, cada vez mais países federados passaram a incluir o sistema de governo local na constituição como uma maneira de definir funções e poderes a essas instâncias administrativas. Não raro o objetivo dessa medida é garantir um sistema de governo local autônomo e descentralizado, que possa participar e interagir em RIGs cooperativas “em confiança mútua e boa-fé, respeitando poderes e funções das diversas esferas e pela oferecendo governo efetivo, transparente e coerente” (Bryard & Malan, 2002, p. 102). Esse objetivo, entretanto, acaba frequentemente não se concretizando. López-Arangen (2001) observou que na Espanha, por exemplo, os governos locais ocupam uma posição forte em termos legais e constitucionais, mas na realidade do dia-a-dia de governo, experimentam uma séria falta de poder em áreas relevantes, bem como escassez de recursos econômicos adequados para enfrentar as responsabilidades (tanto aquelas a eles atribuídas, como aquelas responsabilidades que esses governos locais gostariam de assumir). Nesse caso, a inclusão do poder administrativo no arranjo federal constitucional, não representa a garantia de uma autonomia eficiente, capaz de aumentar a autoconfiança de governos locais para participação em RIGs cooperativas. Esse e outros exemplos mostram que, invariavelmente, a autonomia efetiva e a existência de RIGs que respeitem os poderes e direitos dos governos locais não podem ser alcançados por meio de uma mera abordagem legal e legislativa. Enquanto as leis dão sustentação a uma estrutura federal, elas aparentemente não são suficientes para determinar a natureza ou o padrão da RIG. A relação intergovernamental deveria ser considerada uma panaceia para vencer restrições legais às interações eventualmente geradas pelo federalismo constitucional. Nas palavras de Poirier e Saunders, (2008, pp. 2-3, tradução nossa),

RIG são (sic) frequentemente concebidas como jogos de poder e negociações políticas, nas quais o sistema jurídico desempenha um papel marginal... Para usar uma analogia com o cenário internacional, o foco tem sido a ‘diplomacia’, e não as regras de ‘direito internacional/inter-federal’.

Referindo-se especificamente às relações fiscais, Boex e Martinez-Vasquez (2005) observam que, embora existam repasses objetivos, baseadas em fórmulas legalmente definidas, como componente relevante de um sistema estável, equitativo e eficiente de relações fiscais intergovernamentais, a realização final desses repasses nem sempre se dá de acordo com o que está indicado na fórmula, porque existem outros fatores institucionais intervenientes. Para Goldman (1986), o poder intergovernamental

depende de: (a) recursos econômicos, que aumentam a capacidade dos atores políticos de seguir os cursos de ação que desejam; (b) autoridade legal, que define o limite institucional que os recursos econômicos podem atingir; e (c) capacidades organizacionais, que facilitam a coordenação e o fluxo de informações em cada nível de governo. No entanto, “mesmo que existam disposições legislativas para o estabelecimento de uma governança descentralizada, elas continuarão não sendo implementadas, a menos que exista uma elite política, ou liderança, com alto comprometimento e crença nas benesses e benefícios da governança descentralizada” (Katorobo, 2005, p. 7, tradução nossa). O modelo de RIG em vigor, portanto, parece ser mais determinado por fatores econômicos, políticos, comportamentais e pelas necessidades da elite política dos governos do que por meras disposições legais.

Autores como Brynard e Malan (2002) e Wright (1978) ressaltam a importância das relações humanas e do comportamento humano entre os principais determinantes das RIGs. Mentzel e Fick (1996) apontaram para as variantes de fatores formais e informais, multissetoriais, legislativos, executivos e administrativos ao discutir as RIGs. Porém, a simples menção desses fatores não é suficiente para explicar como qualquer um deles determinaria o que pode ser uma relação intergovernamental cooperativa, independente ou inclusiva. No exemplo dos EUA mencionado anteriormente, a RIG cooperativa e interdependente mais avançada (federalismo cooperativo, “*picket fence*” [cercado], federalismo criativo e novo federalismo) foi inspirada pela maior concessão de governos de centrais aos governos de esferas locais, o que implicou mais financiamento e responsabilidades para esses últimos (ainda mais do que teria sido previsto em dispositivos constitucionais).

Os três modelos mais comuns de RIGs (Quadro 1), foram propostos com base nas práticas de relações intergovernamentais observadas nos EUA (Rosenbloom & Kravchuk, 2002; Wright, 1978, 1999), mas são considerados modelos amplos de classificação que se aplicam a outros países.

QUADRO 1 MODELOS DE RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

Designação /Modelo	Relações	Padrão de autoridade
Coordenadas	Independentes	Autonomia
Sobrepostas	Interdependentes	Barganha/Negociação
Inclusivas	Dependentes	Hierarquia

Fonte: Adaptado de Usman e Esidene (2006, p. 166).

Os modelos tratam de relações coordenadas, sobrepostas e inclusivas. O modelo de RIGs coordenadas se assemelha à forma inicial de federalismo dos EUA, conhecido como federalismo dual, e é amplamente determinado pela ênfase no constitucionalismo e na separação de poder como base do relacionamento. Nesse caso, a RIG provavelmente será mínima, pois cada nível de governo tenta limitar-se a seus poderes definidos. Wright (1999, p. 3, tradução nossa) argumenta que as esferas estaduais e a federal são “separados por uma fronteira, e são tangenciais. Cada governo tem sua autoridade, seu próprio território e suas próprias limitações. Não são permitidas interferências entre as duas esferas de governo”.

O modelo das RIGs sobrepostas manifesta relacionamento interdependente e o padrão de autoridade é caracterizado por barganha ou negociação, não essencialmente estabelecido em legislação. É frequentemente reconhecida como a melhor forma de RIG, exigindo que cada nível de governo ou unidades de uma determinada esfera tenham algo para trazer à mesa, o que promove a negociação e a barganha. Para Wright (1999, p. 3, tradução nossa), esse modelo é o mais apropriado, “onde todas as unidades de governo podem conceder e receber”. São RIGs que requerem equilíbrio de poder entre os governos centrais e subnacionais. Embora a constituição possa atribuir poderes a cada esfera, a capacidade de exercê-los reflete o grau de autonomia dos governos subnacionais e a natureza de seu papel na relação intergovernamental. O modelo é fortemente aprimorado pelas capacidades fiscais, de pessoal, econômicas e organizacionais, bem como pelos imperativos de políticas e programas conjuntos. Wright (1999, p. 4, tradução nossa) descreve esse modelo de RIGs como uma “forma complicada de relação intergovernamental, onde há interação, interconexão e sobreposição entre os três níveis de governo. Não há limitação exata da esfera ou extensão de sua influência. O governo central influencia os governos estaduais e locais e vice-versa”. É improvável que o modelo exista em um cenário em que a estrutura federal seja distorcida em favor de um determinado nível de governo e a capacidade de outras esferas seja altamente restrita. Wright (1999) afirma com convicção que o sistema mal pode funcionar na África e em outros países em desenvolvimento, onde existe pouca capacidade de barganhar e negociar, onde há uma tendência a monopolização do poder, e a presença de uma política de “ganhar ou perder”.

Finalmente, o modelo de RIGs inclusivas exhibe um relacionamento dependente e o modelo de autoridade é hierárquico. Wright (1999) descreve o modelo como aquele em que “o governo estadual e o local não têm papel significativo. O governo nacional ou federal tem o poder de liderar, ditar e fazer tudo pelos governos estaduais e locais”. O autor observa ser este um modelo comum em muitos países africanos, onde os níveis mais baixos do governo dependem enormemente do governo central e o poder é amplamente centralizado.

Dentro dos modelos descritos acima, mais amplos, as relações intergovernamentais podem se manifestar vertical ou horizontalmente entre os governos na mesma esfera ou entre os diversos níveis de poder, nos seguintes formatos:

- i. Relações entre governos Federal/Nacional e Estaduais
- ii. Relações entre governos Federal/Nacional-Estaduais-LGCs
- iii. Relações entre governos Federal/Nacional e LGCs
- iv. Relações entre governos Estaduais
- v. Relações entre governos Estaduais e LGCs; e
- vi. Relações entre LGCs

Embora vários fatores, como economia, política, atitude e necessidades da elite política, relações humanas e comportamento humano, fatores executivos e administrativos formais e informais têm sido destacados por diferentes autores como sendo determinantes dos modelos de RIG para esses formatos. O foco deste artigo é examinar o papel da constitucionalização dos poderes dos *Local Government Councils* (LGCs) (Conselhos de Governo Local), exercido por conselhos de governo local, na determinação das relações intergovernamentais entre estados e LGCs.

3. A ESTRUTURA LEGAL PARA RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NA NIGÉRIA

Considera-se que a estrutura federal da Nigéria seja composta por três níveis (Adamolekun, 1979; Adeyemo, 2005; Asaju, 2005). As iniciativas mais importantes da reforma de 1976, destinadas a criar um sistema de governo local autônomo e independente, foram consagradas na Constituição de 1979, que fundou a segunda república (1979-1983). A constitucionalização dos poderes do governo local deveria garantir RIGs efetivas entre as LGCs e as outras instâncias de governo. Mas a federação nigeriana permaneceu em grande parte distorcida, privilegiando o governo federal. A demanda pelo que geralmente é chamado de verdadeiro federalismo tem alimentado sérios e controversos debates entre acadêmicos, formuladores de políticas, e ativistas políticos e sociais; bem como tem gerado descontentamento tanto do ponto de vista étnico como religioso. Questões sobre o federalismo nigeriano são bastante discutidas na literatura (ver Khemani, 2001; Lenshie & Yenda, 2015; Sagay, 2003). Basta observar que o país se tornou uma federação altamente descentralizada em 1954, derivando de três regiões; uma descentralização decorrente dos caprichos da própria heterogeneidade da federação e de suas experiências coloniais. As emendas que se seguiram àquela original estrutura federal descentralizada, após o longo regime militar, claramente transformaram o país em um ambiente político altamente centralizado, a ponto de muitos considerarem inapropriado considerar a Nigéria como uma federação. Khemani (2001, pp. 2-3, tradução nossa) observa que

Desde 1966, sob sucessivos regimes militares, a administração e a arrecadação de receitas tornaram-se cada vez mais centralizadas, sendo que a alocação regional foi projetada a critério do governo militar. Simultaneamente, as responsabilidades com as despesas e as funções do governo também se tornaram centralizadas, sendo que o governo federal assumiu o papel de motor do desenvolvimento social e econômico. Além disso, acredita-se amplamente (...) que o sistema federal começou a ser perversamente usado para distribuir recursos nacionais de forma perdulária, através da criação de novos estados e governos locais em linhas étnicas e políticas, sem levar em consideração a viabilidade econômica. As unidades federais da Nigéria cresceram de três para quatro regiões durante 1960-1966 e, em seguida, para 12 estados em 1967. Em 1976, os governos locais foram reconhecidos como terceira esfera de governo, com direito a alocações estatutárias dos governos federal e estadual e sete estados adicionais foram criados elevando o número total para 19. Na década de 90, esse número quase dobrou para o número atual de 36 estados e 774 áreas de governo locais, todos criados sob o regime militar.

Talvez seja importante mencionar que a alocação de poderes constitucionais entre o governo central e os governos estaduais se baseia em uma lista de atribuições exclusivas do governo federal, e em uma lista de atribuições concorrentes entre as esferas estaduais e federal (ver a *Second Schedule* [Segunda Emenda], da Constituição de 1999). O governo federal possui poderes exclusivos sobre 67 itens. Todas as outras atribuições são compartilhadas com os estados, sendo que a legislação federal prevalece em caso de conflito de atribuições. Invariavelmente, toda questão ipso facto é controlada pelo governo federal. Por outro lado, a Quarta Emenda traz uma lista de funções dos *Local Government Councils* (LGCs) (Conselhos de Governo Local). Para além da Quarta Emenda, muitas outras partes da constituição nigeriana de 1999 definem e protegem os direitos e responsabilidades dos LGCs na tentativa de aumentar sua autonomia e interesses em RIGs. Algumas dessas seções são examinadas

em mais detalhes na próxima seção. A tabela abaixo mostra a dinâmica da federação nigeriana e o lugar dos governos locais.

QUADRO 2 DINÂMICAS NA ESTRUTURA FEDERAL DA NIGÉRIA E O STATUS DOS CONSELHOS DE GOVERNO LOCAIS (LGCs)

Ano	Número de unidades federadas constitucionalmente reconhecidas	Status dos LGCs na estrutura federal	Modelo das RIGs entre regiões/estados e LGCs
1954	3 Regiões	Criados através de Portaria regional	Mix de dependente e cooperativa
1963	4 Regiões	Criados através de Portaria regional	Mix de dependente e cooperativa
1967	12 Estados	Criados através de Decreto estadual	Dependente
1975/ 1976	19 Estados e 301 LGCs ² incluídas na Constituição de 1979	Criados pelos estados de acordo com previsão legal em constituição federal – envolvimento dos LGCs na Assembleia Nacional	Dependente (previsão constitucional não observada)
1987	21 e 301 LGCs incluídas na Constituição de 1979	Criados pelos estados de acordo com previsão legal em constituição federal – envolvimento dos LGCs na Assembleia Nacional	Dependente (previsão constitucional não observada)
1991	30 e 301 LGCs incluídas na Constituição de 1979	Criados pelos estados de acordo com previsão legal em constituição federal – envolvimento dos LGCs na Assembleia Nacional	Dependente (previsão constitucional não observada)
1996	36 e 774 LGCs reconhecidas na Constituição de 1999	Criados pelos estados de acordo com previsão legal em constituição federal – envolvimento dos LGCs na Assembleia Nacional	Dependente (previsão constitucional não observada)

Fonte: Elaborado pelos autores.

O Quadro 2 mostra que, apesar da mudança do controle total dos conselhos de governo local pelas regiões e estados para a efetiva atribuição de alguns poderes feita a partir da constituição de 1979, após as reformas de 1976, o padrão de RIGs entre estados e governos locais permaneceu dependente. Em 1954, o país legalmente se tornou uma federação. Desde então, até a incursão militar com o golpe de estado de 1966, as regiões federadas eram poucas, tinham enormes poderes políticos e financeiros e criaram seu sistema de governo local preferido. Os LGCs não foram reconhecidos na

² É importante observar que o número de LGCs reconhecidas foi se alterando na medida que o regime militar criou estados e empreendeu reformas. Os militares retornaram no final da Segunda República em 1983, permanecendo até a última criação do estado em 1996. Mesmo que as LGCs continuassem a ser visto como uma terceira esfera de governo, essas instâncias administrativas não eram uma questão constitucional, já que a constituição foi suspensa durante o período de regime militar. O ponto de referência deste estudo, portanto, são pontos de referência são as constituições de 1979 e 1999.

constituição federal, mas foram criados pelas regiões. Apesar disso, eles gozavam de relativa autonomia e estabeleciam relações intergovernamentais moderadamente cooperativas. De fato, alguns estudiosos – por exemplo, Asaju (2005) – sugerem que os LGC tinham mais autonomia e desfrutavam de um relacionamento mais cooperativo com suas respectivas regiões durante essa época. Contudo, houve alguns abusos e experimentos, uma vez que as regiões tentaram desenvolver um modelo mais adequado de governo local. Quando os militares criaram 12 estados em 1967, os LGCs ainda eram criados pelos estados, mas seus poderes foram reduzidos à medida que seus líderes se tornavam nomeados pelas autoridades militares centrais/estaduais sob a estrutura de comando unitário militar centralizado.

Segundo Gboyega (2001), a ascensão dos militares ao poder trouxe graves repercussões no sistema de governo local, que foi radicalmente alterado para acomodar a estrutura hierárquica de comando militar. A centralização sistemática da federação nigeriana, começando com a criação de 12 estados governados por autoridades nomeadas pelo comando militar central, foi avaliada como um esforço para enfraquecer os poderes das unidades federativas originais – as regiões. Em 1976, os militares realizaram uma reforma comprimindo o sistema de governo local no país. A reforma incorporou os LGCs na estrutura federal centralizada. Embora o objetivo principal fosse de garantir a autonomia do governo local, a medida foi aparentemente uma estratégia para retirar dos estados os poderes sobre suas divisões subpolíticas. Ikeanyibe (2016) descreveu como paradoxal e irônico o fato de um sistema de governo conhecido pela centralização e pela unidade da estrutura de comando ser responsável por estabelecer as bases para um sistema de governo local independente autônomo. Na realidade, o que ocorreu sob o exército foi uma centralização sistemática de financiamento, poderes políticos e lealdade das autoridades subpolíticas.

O período de governo democrático na Nigéria sempre foi uma oportunidade para os estados tentarem subjugar os LGCs sob seu controle total, apesar das disposições constitucionais. Assim, na segunda república (1979 a 1983) e na atual quarta república (1999 até hoje), os estados empreenderam manobras legais e subterfúgios para submeter os LGCs a seus caprichos considerando-os como suas subunidades políticas. Esse contexto afeta significativamente o resultado da RIG entre os dois níveis de governo, tornando-o inclusivo, dependente e hierárquico, apesar das disposições constitucionais que garantem as LGCs como esfera de governo autônoma. Examinamos esse problema a seguir, a partir de três áreas principais: criação unilateral de governos locais (frequentemente disfarçados de *Development Centres* (DC) [Centros de Desenvolvimento]); interferência no financiamento das áreas de governo local; e distorções de funções atribuídas aos governos locais, mesmo em relação a funções administrativas básicas, como questões relacionadas a gerenciamento de pessoal.

4. RELAÇÕES ENTRE GOVERNOS ESTADUAIS E LOCAIS NA NIGÉRIA

A percepção geral sobre a relação entre governo estadual e local na Nigéria é que as disposições constitucionais claramente não são cumpridas (Adeyemo, 2005; Asaju, 2005; Awotokun, 2005; Ikeanyibe, 2016a). É importante reiterar que o objetivo de estabelecer um governo local independente e autônomo por meio do processo constitucional começou com a Constituição de 1979 que ancorava a segunda república (1979-1983). Naquela ocasião, porém, a posição dos governos locais nas RIGs foi negligenciada, abusada, politizada e marginalizada (Obikeze & Obi, 2004). Havia todos os tipos de relações clientelistas que deixavam claro que o governo local fazia parte da estrutura administrativa do estado, ao invés de ser uma camada autônoma e separada de governo. Os Estados criaram novos

governos locais de forma unilateral, com comitês, administradores ou outras formas de conselhos não democráticos nomeados para tomar conta, contrariamente às disposições constitucionais orientando esses processos. Houve também interferência nas alocações financeiras ao governo local (Ibietan & Ikeanyibe, 2017). Ukiwo (2006, p. 10, tradução nossa) descreve a natureza do relacionamento estado-LGCs durante a segunda república da seguinte forma:

As piores violações da autonomia dos conselhos locais, no entanto, resultaram de maquinações políticas. Os políticos perceberam que poderiam trocar conselhos locais por votos, pois havia agitações em todo o país por mais LGAs [ou Áreas de Governo Local], enquanto as elites locais olhavam os conselhos locais que agora tinham financiamento garantido. Os políticos também perceberam que poderiam ‘balcanizar’ os governos locais para fins eleitorais. À medida que as eleições se aproximavam, a maioria dos governos estaduais dissolveu os conselhos locais e nomeou membros leais do partido que deveriam entregar votos na localidade. Não é de admirar que os conselhos de governo local estivessem profundamente envolvidos na grande fraude eleitoral de 1983.

Além disso, Akinsanya (2005) observa que uma relação federal-estadual-local na Nigéria nesse período era caracterizada pelo aumento da dependência de estados e governos locais ao governo federal. Aparentemente, as consequências da inclusão de LGCs na estrutura federal em 1976 e da constitucionalização em 1979 foram o enfraquecimento dos poderes dos estados e a redução de sua autoridade territorial, funções e receitas-base. Consequentemente, os estados precisavam recuperar o espaço perdido em termos de autoridade, poder político e recursos. Desde 1999, apesar das agitações para alterar a constituição com vistas a fortalecer a posição dos governos locais, e das críticas à interferência do estado nos assuntos do governo local, a situação permaneceu igual, mostrando que o problema é fundamental (o que seria confirmado em alguns dos eventos ocorridos em vários estados). Como aconteceu na segunda república, alguns estados criaram novos conselho de governo local através da manipulação de leis estaduais, sem cumprir as disposições constitucionais. Assim como já havia sido previsto na Constituição de 1979, a Seção 7(1) da Constituição de 1999, estabelece que

O sistema de governo local, pelos conselhos de governo local eleitos democraticamente, está garantido por esta Constituição; e, portanto, o governo de cada estado, sujeito à seção 8 desta Constituição, garantirá sua existência sob uma lei que preveja o estabelecimento, estrutura, composição, finanças e funções de tais conselhos.

A Seção 8 contém várias disposições sobre os papéis das esferas de governo, incluindo os governos locais e federais (Assembleia Nacional) na criação de novos governos locais e no ajuste dos limites das áreas de governo locais reconhecidas constitucionalmente. A Seção 8(3)(a) i-ii, estabelece que:

Um projeto de lei de uma Assembleia Legislativa com o objetivo de criar uma nova área de governo local somente será aprovado se a Assembleia receber: (a) uma solicitação apoiada por uma maioria de pelo menos dois terços dos membros da assembleia (representando a área que exige a criação da nova área do governo local) em cada uma das seguintes instâncias, a saber :- (i) maioria dos membros da Assembleia Legislativa em favor da área; e (ii) maioria dos conselhos de governo local em relação à área.

A Seção 8(4)(a)(ii) estabelece:

Um projeto de lei para uma lei da Casa da Assembleia com o objetivo de ajustar os limites de qualquer área de governo local existente somente será aprovado se a Assembleia receber: (a) uma solicitação para o ajuste dos limites apoiada pela maioria de dois terços dos membros do conselho de governo local.

A Seção 8(5) estabelece:

Uma lei da Assembleia Nacional aprovada de acordo com esta seção fará disposições consequentes com relação aos nomes e sede dos estados ou áreas de governo local, conforme disposto na seção 3 desta constituição e nas partes 1 e 2 da Primeira Emenda desta constituição.

Enquanto a Seção 8(6) estabelece:

Com o objetivo de permitir que a Assembleia Nacional exerça os poderes que lhe são conferidos pela subseção 5 desta seção, cada Assembleia Legislativa deverá, após a criação de mais áreas do governo local, de acordo com a subseção 3 desta seção, adequar os procedimentos legislativos nas Casas que forma a Assembleia Nacional.

Esses procedimentos são essencialmente rígidos e é quase impossível para as Assembleias Legislativas nos estados criar conselhos de governo local sozinhos. Idealmente, as disposições servem para tornar o sistema do governo local uma questão constitucional que exigiria a cooperação do governo federal (Assembleia Nacional), do estado (Assembleia Legislativa) e dos conselhos de governo local em questões críticas relacionadas a criação e ajuste de limites das áreas de governo local.

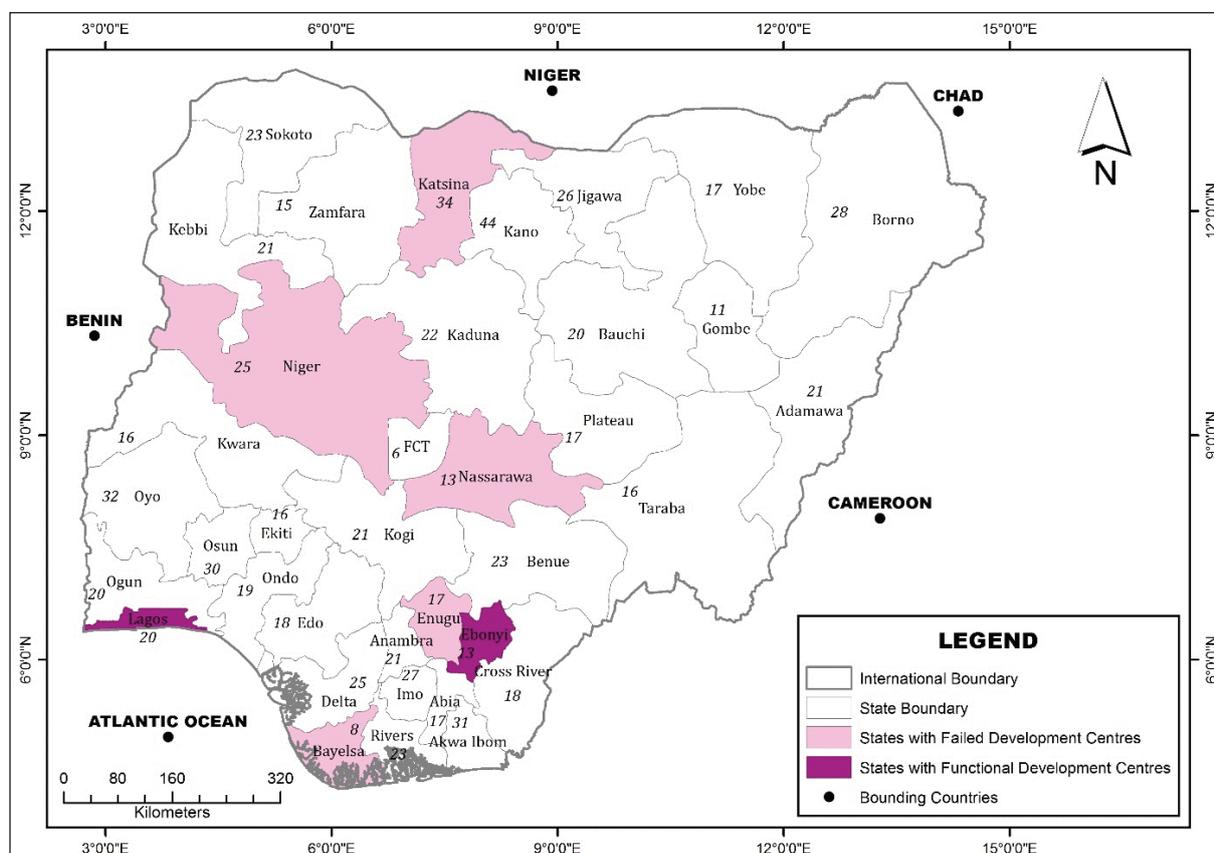
Na prática, entretanto, os estados encontram maneiras de manipular essas disposições para criar governos locais unilateralmente ou os chamados Centros de Desenvolvimento. Alguns estados têm feito tentativas nesse sentido desde 1999. Sete estados, a saber, Bayelsa, Lagos, Ebonyi, Enugu, Kastina, Niger e Nasarawa iniciaram a criação de governos locais após a transição democrática em 1999. Outros, incluindo Oyo, Enugu, Anambra, Imo, Edo, Ekiti, Ondo, Rivers, Bayelsa, ou dissolveram conselhos eleitos democraticamente antes do término de seu mandato, ou nomearam LGCs através de algum tipo de eleição ou estratégia não democrática em determinado momento desde 1999 (ver Obamwonyi & Aibieyi, 2015). O estado de Ebonyi, por exemplo, criou governos adicionais sem envolver os governos locais e a Assembleia Nacional, conforme previsto na Seção 8, 5 da constituição de 1999. A Assembleia Legislativa do estado de Ebonyi promulgou uma lei referente a áreas de governo local, Lei nº 7 de 2001 (lei de Criação de Áreas de Governo Local no Estado de Ebonyi e outras Disposições). Pela legislação, foram criados 21 novos conselhos de governo local, que foram posteriormente denominados *Development Centres* (Centros de Desenvolvimento (DCs))³. Da mesma

³ O *Development Centre* (DC) (Centro de Desenvolvimento), ou terminologia semelhante, se tornou o conceito de tendência usado pelos estados para descrever estruturas que eles criaram como conselhos de governo local, mas que não foram capazes de ratificar através dos procedimentos constitucionais. Eles serviram como estruturas para interferir nas finanças e funções dos LGCs. Na maioria dos estados, os papéis e o financiamento desses DCs não foram mutuamente acordados com os LGCs. Em grande parte dos casos, essas lideranças eram nomeadas ou aliadas dos governos estaduais.

forma, o estado de Enugu criou 39 governos locais adicionais, que também foram convertidos em Centros de Desenvolvimento e posteriormente abandonados.

A criação de novos conselhos de governo local sem a preocupação de concluir os requisitos constitucionais para sua efetivação tornou-se uma norma no período inicial da Quarta República, prática que o Presidente Obasanjo tentou coibir em 2006, ameaçando parar de enviar recursos federais aos conselhos de governo local dos estados envolvidos. Alguns dos estados acataram a ameaça e revogaram suas ações, enquanto outros decidiram encobrir as estruturas dos DCs ou abandonar o projeto por completo. Até hoje, apenas o estado de Lagos e o estado de Ebonyi ainda estão operando seus DCs. Assim, sete estados tentaram criar novas estruturas do governo local desde 1999. Alguns deles abandonaram as estruturas após a ameaça do Presidente Obasanjo em 2006, mas dois estados ainda operam as novas estruturas como DCs.

FIGURA 1 MAPA DA NIGÉRIA MOSTRANDO: (1) 36 ESTADOS E O TERRITÓRIO DA CAPITAL FEDERAL E SEUS RESPECTIVOS NÚMEROS DE GOVERNOS LOCAIS RECONHECIDOS CONSTITUCIONALMENTE; (2) OS ESTADOS QUE CRIARAM NOVOS GOVERNOS LOCAIS DESDE 1999; E AQUELES QUE AINDA ADMINISTRAM SEUS NOVOS GOVERNOS LOCAIS COMO DCS



Fonte: Elaborado pelos autores.

Em termos reais, os DCs funcionam como conselhos de governo local e recebem recursos que deveriam ser destinadas aos governos locais reconhecidos constitucionalmente, compartilhados com eles sem muito envolvimento dos LGCs reconhecidos. Invariavelmente, os DCs permanecem ilegais na medida em que os estados os utilizam como estruturas para interferir nos fundos e funções dos LGCs reconhecidos constitucionalmente. As disposições constitucionais sobre a maneira de compartilhar fundos com os governos locais (Seção 162, 6.7.8) não reconhecem estruturas como DCs como participantes no desembolso de recursos na conta conjunta estadual-governo local.

A ideia dos DCs foi essencialmente uma maneira que os estados adotaram para contornar o requisito constitucional de relacionamento interdependente e cooperativo de todas as esferas de governo na criação de novos governos locais. Embora continuem livres para adotar estruturas administrativas adequadas a suas áreas territoriais, os LGCs têm seus direitos violados pelas ações de compartilhamento de recursos que originalmente deveriam ser de sua exclusividade como LGCs constitucionais, e de nomeação de LGCs não democráticos (violando o legalmente estabelecido para a criação de conselhos eleitos democraticamente). Ao criar os DCs os estados não cumprem as seções 8(5) e 8(6) da constituição que exigem ações adicionais da Assembleia Nacional antes que estruturas territoriais recém-criadas sejam reconhecidas constitucionalmente como LGCs. A investigação no estado de Enugu e em outros pelo 5º Senado da República Federal mostra a ilegalidade em tais ações dos governos estaduais. O Quadro 3 abaixo ilustra a resolução do 5º Senado de investigar as ações do governo do estado de Enugu e de outros que se engajaram em várias ações inconstitucionais que afetam as relações esperadas entre o governo local e o estado, conforme a Constituição de 1999.

QUADRO 3 RESOLUÇÃO DO SENADO DA 5ª ASSEMBLEIA NACIONAL, QUARTA SESSÃO, Nº 23, PARA INVESTIGAR O COLAPSO DOS CONSELHOS DE GOVERNO LOCAL ELEITOS DEMOCRATICAMENTE NO ESTADO DE ENUGU, NIGÉRIA

- CONSIDERANDO QUE a seção 7(1) da Constituição de 1999 da República Federal da Nigéria garante um sistema de governo eleito democraticamente no nível do governo local;
- CONSIDERANDO QUE o governador do estado de Enugu, Dr. Chimaroke Nnamani, falhou/recusou-se a cumprir as disposições legais e constitucionais e a promover a democracia no nível do governo local no estado de Enugu;
- CONSIDERANDO que é parte da responsabilidade do Senado elaborar leis para a paz, ordem e boa governança do povo nigeriano;
- CONSIDERANDO QUE o Capítulo 2 da Constituição de 1999 da República Federal da Nigéria, obriga o Senado a exercer suas funções legislativas e de supervisão à luz dos Objetivos Fundamentais e dos Princípios Diretivos da Política de Estado;
- CONSIDERANDO QUE o Comitê do Senado para os Assuntos dos Estados e dos Governos Locais é responsável pelo monitoramento e supervisão das atividades das autoridades estaduais e de governos locais no Estado de Enugu; e
- CONSIDERANDO QUE a Comissão de Crimes Econômicos e Financeiros (EFCC) falhou/recusou-se a divulgar o relatório de suas investigações uma vez que se referem as autoridades do atualmente a serviço do governo do estado no Estado de Enugu.

Resolve: Que o Senado: (A) Encarregue os Comitês de Assuntos dos Estados e dos Governos Locais e Segurança Nacional e Inteligência para: (i) investigar todos os assuntos relacionados ao colapso dos Conselhos de Governo Local eleitos democraticamente no Estado de Enugu e outros Estados da Federação enfrentando condições semelhantes; (ii) investigar a criação dos chamados trinta e nove (39) Centros de Desenvolvimento no Estado de Enugu, que participam da divisão da receita alocada aos Dezesete (17) Conselhos de Governo Local estabelecidos pela Constituição; (iii) investigar a criação arbitrária de alas que participem do compartilhamento de receita alocada aos Conselhos Locais constitucionalmente estabelecidos em muitos outros Estados da Federação;

Fonte: 5ª Assembleia Nacional Quarta Sessão, nº 23 (Senate of the Federal Republic of Nigeria, 2006, pp. 299-300).

O então governador do estado de Enugu, que foi o caso emblemático da investigação, foi posteriormente acusado e processado por lavagem de dinheiro referente aos fundos pertencentes aos governos locais de seu estado pela Comissão de Crimes Econômicos e Financeiros (EFCC) (Ibeh, 2015). Aparentemente, a criação de DCs e a nomeação de LGCs não democráticos forneceram motivos para os governos estaduais reduzirem os poderes e a autonomia das LGCs por meio da nomeação de aliados. Isso distorce a relação interdependente esperada entre estado e governo local, prevista pela constitucionalização dos poderes e direitos dos LGCs.

No Estado de Anambra, a Lei do Governo Local de 1999 (Uma lei que prevê a formação, estrutura, composição, finanças e funções dos conselhos de governo local e disposições relacionadas) estabelece na parte II, seção 4(1), que ‘o sistema de governo local é feito por governo eleito democraticamente’. A lei prevê ainda na parte VI, seção 51(1), o seguinte:

- i. É estabelecido para cada governo local do Estado, um conselho de governo local;
- ii. O conselho será composto por todos os conselheiros eleitos democraticamente nos distritos da área do governo local;
- iii. O conselho de governo local será dissolvido ao término de um período de três anos a partir da data de inauguração do conselho.

Mas, apesar de repetir a disposição constitucional da seção 7 (1), o modelo atual de governo local estabelecido mudou de acordo com as exigências políticas e a conveniência dos atores políticos do estado em um determinado momento. A tabela abaixo exemplifica o padrão de liderança do conselho de governo local, constituído entre 1999 e 2013 no estado de Anambra.

QUADRO 4 PADRÕES DE CONSTITUIÇÃO DO CONSELHO DE GOVERNO LOCAL NO ESTADO DE ANAMBRA 1999-2013

Data/Período	Padrão da constituição dos LGC
Junho 1999 a Maio, 2002	Conselhos democraticamente eleitos (eleitos no período do governo militar, no Programa de Transição de 1998, e inaugurado em junho de 1999)
Junho 2002 a Abril 2006	Várias transições/Comitês de gerenciamento
Abril 2006 a Junho 2007	Lideranças da administração dos governos locais (Servidores públicos de alto escalão)
Março 2007 a Setembro 2007	Comitês de transição
Setembro 2007 a Junho 2011	Lideranças de governos locais
Julho 2011 a Junho 2013	Comitês de transição
Julho 2013	Conselhos eleitos

Fonte: Adaptado de Ikeanyibe (2016a, p. 389).

A tabela mostra claramente que a liderança do conselho de governo local no estado foi nomeada, em vez de eleita, conforme prescrito na constituição de 1999 e na lei estadual do mesmo ano. De 2002 a julho de 2013, havia cinco conselhos diferentes permanecendo, em média, 2,2 anos no cargo, ao invés dos três anos previstos na lei estadual. As autoridades estaduais mudam unilateralmente a composição dos LGCs e decidem quanto tempo os conselheiros permanecerão no cargo. Isso foi possível por meio de emendas sistemáticas à lei básica do estado de 1999 em 2002, 2006, 2007 e 2011, para dar aparente legitimidade ao que, à luz da constituição nacional, poderia ser chamado de ilegal. Por exemplo, a Lei do Governo Local do Estado de Anambra (Emenda) nº 2 de 2002 alterou a Seção 208 da lei principal (Lei do Governo Local de 1999), inserindo quatro seções adicionais (2, 3, 4, 5) em uma seção que era única na lei principal. O quadro abaixo contém as disposições da lei alterada.

QUADRO 5 ALTERAÇÃO DA LEI BÁSICA DO GOVERNO LOCAL DO ESTADO DE ANAMBRA PELA LEI Nº 2 DE 2002

Disposições da Lei Nº 2, Seção 3 (f), de 2002, sobre a eleição de conselhos não democráticos

3. A lei principal é alterada do seguinte modo:

(f) Na seção 208 desta, numerando a parte existente dessa seção (1) e posteriormente acrescentando as seguintes novas subseções:

“(2) Quando surgir uma situação de emergência ou qualquer outra situação que impossibilite a realização de eleições para o governo local dentro do prazo estipulado na lei principal, conforme emendada, o Governador, após o término do mandato do Conselho vigente, e observando cada governo local do estado, indique e encaminhe à Assembleia Legislativa uma lista de pelo menos cinco (5) pessoas a serem consideradas para eleição a um Comitê de Transição, desde que essas pessoas se qualifiquem para votar ou serem votadas para ocupar uma posição no conselho de governo local;

(3) Para os fins da subseção anterior, a Assembleia Legislativa constituirá um colégio eleitoral e votará na eleição de cinco pessoas como membros do comitê (um dos quais será o presidente do Comitê de Transição);

(4) Os Comitês de Transição eleitos de acordo com esta lei supervisionarão os assuntos de seus respectivos governos locais por um período de três meses, sujeito a recondução; tais comitês permanecerão dissolvidos imediatamente após a posse dos novos conselheiros eleitos;

(5) Nenhuma pessoa servindo como Presidente ou membro do Comitê de Transição será elegível para disputar qualquer cargo nas eleições do governo local realizadas enquanto ele ou ela for o Presidente ou membro”.

Fonte: Ikeanyibe (2016a).

As emendas acima transferiram estrategicamente a nomeação de candidatos para eleições nos conselhos de governo local ao governador do estado, em vez de partidos políticos, e a votação efetiva nos candidatos, aos membros da Assembleia Legislativa (item 3 da emenda); deu a condição de ‘situação de emergência ou qualquer outra situação’ (item 2), justificada sob desculpas frágeis para nomear conselhos eleitos não democraticamente (Ikeanyibe, 2016a). Houve alterações subsequentes da mesma Seção 208 para atender a várias disposições e desejos de governadores e seus legisladores nas Assembleias Legislativas. Por exemplo, havia a Lei do Governo Local (2ª Emenda), nº 5 de 2002, e a Lei do Governo Local (Emenda nº 5) de 2011, que tratavam amplamente de questões relacionadas à

nomeação de Comitês de Transição para os governos locais. Havia também a lei de emenda do governo local (nº 4) de 2007, que previa o uso de chefes de administração do governo local (os funcionários mais antigos) como gerentes de governo local. A Seção 2(b) desta lei previa especificamente: “Em uma situação em que não haja eleições, os chefes de serviço [servidores públicos sêniores] supervisionarão os assuntos de cada Governo Local”.

Equipados com as emendas acima, os governadores estaduais subsequentes estabeleceram governos locais que, na melhor das hipóteses, eram antidemocráticos, de acordo com as disposições constitucionais. Isso mostrava um relacionamento inclusivo e dependente, no qual as autoridades do estado decidiam unilateralmente não apenas o que acontecia no governo local, mas a indicação de sua liderança. Nesse cenário, não se pode negar que as disposições constitucionais relativas ao modelo de governo local, seus direitos e poderes, não geraram o estabelecimento e o respeito de um conselho eleito democraticamente. Os LGCs continuam sendo apêndices do estado, onde a liderança pode ser mudada e nomeada à vontade pelos políticos em nível estadual, o que está distante de uma boa base para relacionamentos intergovernamentais cooperativos, interdependentes e fundados na mutualidade.

Em Abia, Imo e alguns outros estados, os governadores dissolveram e demitiram LGCs eleitos democraticamente e nomearam aliados, como no caso do estado de Anambra. Por exemplo, em 16 de junho de 2006, o governador do estado de Abia dissolveu LGCs eleitos, culminando em ações legais que acabaram no Supremo Tribunal Federal (Obamwonyi & Aibieyi, 2015). Da mesma forma, em 2011, o então recém-eleito governador do estado de Imo destituiu conselheiros locais eleitos assim que assumiu o cargo e nomeou Comitês de Transição para administrar os assuntos dos 27 conselhos locais, levando a longas ações judiciais. Outros estados que destituíram todos ou alguns conselheiros locais democraticamente eleitos incluem Bayelsa, Delta, Edo, Ekiti, Ondo e Rivers. Os motivos mais frequentes de tal destituição de conselheiros ou dissolução de LGCs é a simples nomeação de aliados não eleitos democraticamente, ou uma retaliação por desacordo ou oposição. Por exemplo, o governador do estado de Rivers em 2012 demitiu onze (11) dos 23 presidentes de conselhos locais por se recusarem a participar de uma reunião (Obamwonyi & Aibieyi, 2015). Os presidentes foram destituídos por oporem a algumas das ações do governo estadual em sua relação com os governos locais. De maneira semelhante, o governador do estado de Ekiti demitiu os 16 presidentes de governo local em 29 de outubro de 2010.

Os LGCs são geralmente dissolvidos antes de completarem seus mandatos. Essa prática comum na maioria dos 36 estados leva a processos judiciais e conflitos políticos. Não reflete um sistema de governo local autônomo, autossuficiente ou que participe de uma RIG cooperativa e interdependente com os estados. Invariavelmente, é normal que os estados empreendam ações unilaterais na mudança geopolítica ou estabelecimento de líderes de governos locais, tendo pouca consideração pelas disposições constitucionais sobre o assunto.

Na questão das relações fiscais, a constituição de 1999 apresenta arranjos básicos de financiamento para os LGCs por meio da receita da federação e do governo estadual, de maneira que as relações interdependentes sejam incentivadas. A seção 7(6) prevê:

Sujeito ao disposto nesta constituição: (a) a Assembleia Nacional providenciará a alocação estatutária de receita pública aos conselhos de governo local da federação; e (b) a Assembleia Legislativa de um estado deverá providenciar a alocação estatutária de receitas públicas aos conselhos de governo local dentro do estado.

A Seção 162(6) estabelece que:

Cada estado deve manter uma conta especial a ser chamada de “conta-conjunta dos governos estadual e local” na qual serão pagas todas as alocações aos conselhos de governo local do estado a partir da conta da federação e do governo do estado.

A seção 162(7) estabelece:

Cada estado pagará aos conselhos do governo local em sua área de jurisdição a proporção de sua receita total nos termos e da maneira que for prescrita pela Assembleia Nacional.

A Seção 162(8) estabelece ainda que:

O valor a ser creditado aos conselhos de governo local de um estado deve ser distribuído entre os conselhos nos termos e da maneira que forem prescritos pela Assembleia Legislativa do Estado.

A distribuição de fundos aos governos locais pelos estados, por meio da conta conjunta dos governos estadual e local, ao invés de ser uma ferramenta para relações fiscais interdependentes, tornou-se uma manobra pela qual os estados desviam os fundos do governo local. Ekweremadu (2012), o vice-presidente do Senado em exercício, descreveu essa conta conjunta como um cano de desvio, um campo de trânsito ilícito, e um matadouro para os fundos do governo local. De fato, a maioria dos conselhos de governo local da Nigéria se tornou praticamente incapaz de desempenhar papéis de desenvolvimento local significativos (Ibietan & Ikeanyibe, 2017) devido à falta de fundos. Isso é fundamental porque não existe nenhum estado na federação que esteja livre de alguma forma de ilegalidade relacionada aos fundos destinados aos LGCs, seja por meio da dedução do salário do professor da escola primária, projetos mal-intencionados financiados pela conta conjunta, ou mesmo pela apropriação ou desvio unilateral de fundos pelos governos estaduais. *The Punch* (2016) relatou que, por meio de leis duvidosas, muitos governos estaduais acabaram elaborando e executando projetos, gastando os recursos em nome dos governos locais, deduzindo assim ‘na fonte’, o dinheiro destinado aos conselhos. Alguns governos estaduais compraram equipamentos de forma centralizada, incluindo tratores e carros oficiais, distribuindo esses equipamentos nas áreas de governo local e cobrando os custos dos fundos dos LGCs. Isso acontece com pouca ou nenhuma consulta ao próprio LGC. Assim, embora a conta conjunta tenha o objetivo de incentivar relações fiscais interdependentes, esse instrumento acabou sendo usado de forma abusiva, como uma maneira dos estados interferirem no uso dos recursos destinados aos LGCs, como se esses conselhos fossem agências pertencentes ao estado e seus fundos sujeitos aos desejos das autoridades estatais. Apesar das disposições constitucionais e leis objetivas de alocação baseada em fórmula, a incidência final da alocação de fundos para LGCs não está de acordo com o disposto nas seções 162,7,8,9, mas de acordo com os desejos e necessidades das autoridades do estado.

Também houve casos de distorção e usurpação de poderes e funções do governo local pelos estados. Como mencionado anteriormente, a Quarta Emenda da constituição descreve detalhadamente as funções dos governos locais. A Seção 7(5) estabelece que:

As funções a serem conferidas por lei ao conselho de governo local devem incluir as estabelecidas na Quarta Emenda desta constituição.

A maioria das funções aqui estipuladas, especialmente aquelas capazes de gerar receita, são usurpadas pelos estados. A Seção 7(3) declara que:

Será dever do conselho de governo local de um estado participar do planejamento e desenvolvimento econômico da área referida na subseção (2) desta seção, e para esse fim, um conselho de planejamento econômico será estabelecido por uma lei promulgada pela Assembleia Legislativa do estado.

O mecanismo acima exige que os conselhos de governo local participem do planejamento e desenvolvimento econômico com seus estados por meio de um conselho de planejamento econômico. Entretanto, quando existem, esses conselhos apenas cumprem requisitos constitucionais, não produzindo qualquer prática genuína de RIG que resulte em avanços para o desenvolvimento.

Mesmo em questões relacionadas à administração geral, reformas e questões de pessoal, alguns estados agem como se o sistema do governo local fosse apenas uma agência ou secretaria dentro de sua estrutura administrativa, ao invés de um nível separado de governo com o qual deveriam se relacionar de forma interdependente. Um exemplo crítico foram as ações do governador em exercício do estado de Enugu. Ao assumir o cargo em maio de 2015, uma das primeiras ações do honorável Ifeanyi Ugwuanyi, foi inaugurar um comitê de 11 membros para auditar e fazer captura biométrica de todo o pessoal das dezessete (17) LGCs. O comitê foi presidido pelo Presidente da Assembleia Legislativa, Edward Ubosi. Os principais termos de referência para o comitê foram a elaboração de um relatório que seria central para a execução dos planos do governo estadual de instituir reformas de longo alcance no nível das áreas de governo local (Njoku, 2015). As ações solicitadas pelo governador ao comitê foram: verificar a influência do pessoal de cada conselho de governo local; determinar o custo de equipe em relação aos salários mensais pagos nos LGCs; verificar os salários e subsídios pendentes de cada LGC; determinar o número de nomeados políticos em cada LGC; verificar os fatores responsáveis pelo atraso ou não pagamento de salários e subsídios ao pessoal atuando no governo local; tomar as medidas apropriadas para capturar informações de todos os funcionários do governo local; bem como investigar qualquer outro assunto adicional aos termos de referência e administração do governo local; além de fazer recomendações ao governo do estado conforme entenderem apropriado (Njoku, 2015).

Mesmo que a tarefa do comitê fosse vital, tendo em vista os numerosos problemas enfrentados pelo sistema de governo local no estado, a abordagem unilateral não retrata de forma alguma um sistema de RIG com a devida consideração do governo local como uma esfera de poder separada e capaz de assumir a responsabilidade por seus próprios assuntos. A maioria das tarefas atribuídas ao comitê constitui funções essenciais e de responsabilidade do serviço de administração dos governos locais. Desde a Segunda República, todo estado, em geral, mantém pelo menos duas estruturas administrativas para controlar o sistema de governo local – a Comissão de Serviço do Governo Local e a Secretaria de Governo Local. As Secretarias e Comissões realizam a nomeação, transferência, promoção, treinamento e disciplina do pessoal dos governos locais, e são essencialmente órgãos do governo do estado, ao invés de um órgão conjunto que representa os pontos de vista dos LGCs

de maneira significativa. Durante a administração do general Ibrahim Babangida como presidente da Nigéria (1984 a 1993), esses órgãos foram abolidos como parte das reformas para aumentar a autonomia dos governos locais. No entanto, os estados restabeleceram essas agências (Igbuzor, 2009) como instrumentos de controle, administração e planejamento para a administração.

O cenário acima aparentemente apresenta os atores políticos do estado como pessoas que desrespeitam a lei. Mas a realidade é que os estados estão preocupados com sua própria sobrevivência e exploram todas as brechas disponíveis para fazê-lo. As autoridades estaduais interferem nos governos locais por várias razões, como exigências políticas, tendências corruptas e o desejo de garantir a sobrevivência dos estados e das áreas locais. As disposições constitucionais não determinaram, na prática, as ações dos atores políticos do estado em relação aos seus governos locais. As RIGs entre os governos estaduais e locais são altamente inclusivas, dependentes e hierárquicas, pois os LGCs são tratados como braços dos governos estaduais, apesar das disposições constitucionais.

5. MODELO E DETERMINANTE DAS RELAÇÕES ENTRE GOVERNOS ESTADUAIS E LOCAIS NA NIGÉRIA

Pelo exposto, é evidente que o objetivo para o qual as disposições foram consagradas na constituição não tem sido suficientemente alcançado. A incorporação esperada do governo local dentro de uma estrutura federal que o reconheça independente e autônomo tem sido praticamente uma miragem. A esfera de governo local tem sido continuamente tratada pelos estados como uma criação sua, o que demonstra, na melhor das hipóteses, um relacionamento inclusivo e dependente. Muitos estudiosos (por exemplo, Adeyemo, 2005; Asaju, 2010; Awotokun, 2009; Lawson, 2011) consideram que esse problema é causado pelo que descrevem como uma anomalia constitucional. Esses autores argumentam que a constituição, por um lado, buscava garantir um governo local independente e, por outro lado, subordinava o governo local aos governos estaduais, especialmente nas áreas de relacionamento fiscal e distribuição jurisdicional de poderes.

A análise neste estudo, entretanto, sustenta o argumento de que essa ‘submissão’ se trata de uma tentativa de garantir relações interdependentes e cooperativas, que são cruciais para uma harmoniosa governança no sistema federativo. Ocorre que esse objetivo não foi alcançado, como observado na seção anterior. A solução apontada por alguns estudiosos seria fazer uma clara separação constitucional de papéis e direitos entre as diferentes esferas de governo. Por exemplo, existem sugestões para (a) transferir recursos diretamente da esfera federal aos conselhos de governo local, sem passar pelas contas conjuntas do estado; (b) proibir totalmente os estados de criar conselhos de governo local ou instâncias similares; e (c) eleger os conselhos de governo local diretamente através de eleições organizadas pelo órgão eleitoral nacional, em vez de confiar essa tarefa aos estados (Adedire, 2014; Oviasuyi, Idada, & Isiraojie, 2010). Em base a presente análise, argumentamos que a total separação constitucional de poderes, como sugerem esses autores, não garantirá um relacionamento interdependente e mútuo, uma vez que está demonstrado que a estrutura federal como autoridade coordenadora não é a melhor para que se promovam relações intergovernamentais (Wright, 1999). Como o modelo de coordenação é amplamente determinado pela ênfase na constituição, a total separação de poderes levará uma provável diminuição das RIG, pois cada nível de governo tenderá a atuar para manter seus poderes definidos. No modelo de autoridade coordenada, Wright (1999, p. 3, tradução nossa) argumenta que os governos

federal e estadual são “separados por uma fronteira, e são tangenciais”. A mesma fronteira tenderia a se estabelecer entre estados e LGCs se estiverem tão estruturados.

Projetar a constituição para bloquear legalmente interferências estatais nos assuntos do governo local pode reduzir a possível assistência estatal em momentos de dificuldades e também instigar o aumento de conflitos e rivalidades. A jurisprudência constitucional por si só não promove a RIG no âmbito do federalismo (Roberts, 1999). Não é de admirar que se observa constantes agitações em alguns sindicatos, como o *National Union of Teachers* (NUT) (Sindicato Nacional dos Professores), de que a autonomia local por meio de completa separação constitucional entre LGCs e estados não deve ser incentivada; caso contrário, o sistema da escola primária (uma das principais responsabilidades dos governos locais) deveria ser removido das funções do LGC (Abdulwahab, 2017; Danjuma, 2017; Ofikhenua, 2013; Oke, 2017). Tal agitação foi testemunhada em estados como Oyo, Kano, Kwara, Kastina e no Território da Capital Federal de Abuja. A posição desses sindicatos era de que os LGCs autônomos, com pouca base de receita, não teriam capacidade de administrar e financiar o ensino primário com eficiência. Danjuma (2017) esclareceu que os sindicatos não eram contra a autonomia dos LGCs per se, mas estavam preocupados com as consequências da abolição da conta conjunta dos conselhos com o Estado e do estabelecimento de um relacionamento de autoridade coordenada. O modelo inclusivo da RIG que foi observado em prática em muitos dos estados, apesar de facilitar a interferência negativa do estado nos assuntos da LGC, tem o mérito de comprometer os estados aos desafios dos conselhos de governo local. Uma relação coordenada e independente não garantiria isso. O caso das preocupações do governo do estado de Enugu sobre salários dos funcionários do governo local no comitê de Ugwuanyi, conforme discutido acima, sustenta essa posição.

Em última análise final, a RIG interdependente e cooperativa não pode ser definida adequadamente na constituição porque não há uma limitação exata da esfera ou extensão da influência. Não é provável que o modelo subsista em uma política em que a estrutura federal seja distorcida em favor de uma das esferas de governo em detrimento das capacidades das demais. A estrutura federal da Nigéria é perversamente distorcida privilegiando o governo federal/central. A atual fórmula de alocação de receita no país concede 52,68% ao governo federal, 26,72% aos estados, 20,60% aos LGCs e 13% de fundo de derivação é destinado aos estados produtores de petróleo. Nesse arranjo federal, estados e governos locais são estruturas aparentes usadas para distribuir recursos nacionais segundo linhas étnicas e políticas e têm menos capacidade de viabilidade econômica (Khemani, 2001).

O relatório *Economic Confidential* (CE) de 2017 revelou que pelo menos 17 dos 36 estados da Nigéria tiveram suas receitas geradas internamente muito abaixo de 10% de seus recebimentos de transferências advindas do governo federal. A implicação é que muitos dos estados permanecem inviáveis e não podem sobreviver sem a receita federal, principalmente do setor de petróleo (Ujah, 2018). Muitos estados são insolventes e não podem pagar salário, especialmente nos períodos em que as alocações federais diminuem. Nesses períodos, o acesso aos fundos dos LGCs se torna uma fonte alternativa para estabilizar ou sobreviver. A fórmula de alocação de receita permaneceu um dos principais problemas endêmicos do país, desafiando todas as tentativas anteriores de solução permanente (Ojo, 2010). Essa questão tem gerado demandas políticas de reestruturação e devolução de mais poderes para níveis inferiores de governo (Anyebe, 2015). Os governos estaduais não têm capacidade de sobreviver com a receita gerada internamente, e o mesmo ocorre com os governos locais. Adetoye, (2016, p. 40, tradução nossa) descreve a criação de estados na Nigéria como “rápida proliferação de estados no país”, chamando a atenção de que os estados criados nessa toada eram

como ‘mini estados’. Para o autor, “mini estados só podem causar mini impacto, já que seu tamanho e status os torna fracos e vulneráveis ao forte governo central”.

Portanto, é difícil que estruturas federadas fracas e inviáveis como os estados na Nigéria venham a conceber governos locais autônomos e independentes. A RIG entre estados e governos locais no país, portanto, depende em grande parte da estrutura política federal, na qual o governo federal domina a equação do poder, e não na abordagem forçada da engenharia constitucional idealizada pelos antigos regimes militares. Tanto os estados como os conselhos de governo locais na Nigéria têm baixa capacidade política, funcional e de recursos. O uso da constituição para entronizar legalmente as RIGs independentes ou interdependentes só pode levar a relações inclusivas e dependentes, ou competitivas e propensas a conflitos; a não ser que sejam apoiadas pelas capacidades fiscais, jurisdicionais, econômicas e organizacionais de cada nível governamental. São essas capacidades que podem incentivar os imperativos de políticas e programas conjuntos necessários para uma RIG mútua, cooperativa e interdependente.

6. CONCLUSÃO

Este artigo examinou o modelo de relações intergovernamentais (RIGs) entre governos estaduais e locais que se perpetua na Nigéria, apesar da tentativa constitucional de estabelecer um sistema com três esferas de governo que assegurasse uma interação cooperativa e interdependente entre governos local, estadual e federal. O estudo revela que o modelo de RIGs entre estados e governos locais existente na Nigéria é hierárquico e inclusivo, ao invés de cooperativo e interdependente como preconiza a constituição ao atribuir alguns poderes e direitos a governos locais.

O estudo revela que a constitucionalização dos poderes do governo local na forma de uma federação com esferas de governo não resulta necessariamente em uma RIG saudável, baseada no respeito a cada nível de governo e na cooperação mútua, especialmente entre estados/províncias/regiões e seus governos locais. A constitucionalização dos direitos e poderes dos governos locais desde 1979 não conseguiu garantir uma RIG eficaz, cooperativa e interdependente entre os estados e seus governos locais. Existe um consenso de opinião entre os estudiosos do sistema de governo local nigeriano de que a autonomia do governo local foi explorada negativamente pelos governos estaduais em detrimento dos conselhos de governo locais (LGCs) (Adeyemo, 2005; Asaju, 2010; Awotokun, 2009; Ikeanyibe 2016a; Lawson, 2011) e, conseqüentemente, a capacidade dos LGCs de participar de uma RIG cooperativa e interdependente é restrita. As autoridades estaduais interferem nos governos locais através de exigências políticas, tendências corruptas e o desejo de garantir sua permanência no poder dos estados e governos locais.

Os resultados encontrados reforçam o cenário sugerido pela literatura existente. Por exemplo, López-Arangen (2001) revela que os governos locais na Espanha ocupam uma posição forte em termos legais e constitucionais, mas, na realidade cotidiana, experimentam a falta de poder em áreas consideradas cruciais, bem como a escassez de recursos econômicos adequados para enfrentar as responsabilidades que lhes são atribuídas ou àquelas que gostariam de assumir. Da mesma forma, Wright (1978) e Brynard e Malan (2002) destacam a importância das relações humanas e do comportamento humano entre os principais determinantes da RIG. Assim, o modelo de RIG em vigor é amplamente determinado mais pela economia, política e pela atitude e necessidades da elite política dos governos centrais, do que por meras disposições legais. Mais particularmente, este estudo revelou

que a Nigéria é uma monoeconomia em que todos os níveis do governo dependem dos royalties da venda de petróleo para desempenhar a maioria das funções do governo. Com a posição dominante do governo federal e acumulando grande parte dessa receita, é difícil infundir um tipo diferente de relacionamento nos níveis mais locais por meio da engenharia constitucional. A conclusão dessa análise é que a superestrutura da RIG existente entre o governo central e os estados tem influência determinante no relacionamento entre os estados e seus governos locais. A estrutura macro para o RIG é inclusiva, hierárquica e dependente. Nesse cenário, o governo nacional ou federal arroga-se o poder de liderar, ditar e monitorar os estados e conselhos de governo local. Seria difícil, nessas condições, pensar no governo local autônomo como um subsistema do RIG entre ele e o governo estadual.

Muitos estudiosos do sistema administrativo nigeriano culpam as deficiências da RIG entre estado e governo local pela forma como as atribuições e direitos estão previstos na constituição (Awotokun, 2005; Lawson, 2011), segundo a qual há a consagração de algumas estruturas e medidas de controle interdependentes da RIG, ao mesmo tempo que há uma separação clara entre os poderes e direitos dos conselhos de governo local. Para garantir total autonomia para os conselhos do governo local e, por extensão, relações independentes com outros níveis de governo, esses estudiosos (Adedire, 2014; Awotokun, 2005; Oviasuyi, Idada, & Isiraojie, 2010) sugerem uma separação constitucional completa das esferas, onde os LGCs devem receber repasses federais diretamente, e abolindo as disposições que exigem que os estados é que devem estabelecer LGCs. Segundo esses autores, os LGCs devem ser formados em eleições organizadas pelo órgão eleitoral nacional, como acontece com os outros níveis de governo.

O presente estudo leva a compreensão, entretanto, de que a separação constitucional total entre as esferas de governo, também não garantiria a autonomia dos governos locais nem facilitaria RIGs cooperativas e interdependentes. Isso porque a total separação de poderes privilegia a estrutura federal como autoridade coordenadora o que, por sua vez, pode resultar em um mínimo de relações intergovernamentais (Wright, 1978), prejudicando ainda mais as LGCs devido à sua fraca capacidade financeira. Portanto, recomenda-se a alteração da superestrutura federal, aumentando a autonomia, os poderes e a base de recursos das unidades governamentais subnacionais, como forma de garantir RIGs cooperativas e interdependentes entre estados e governos locais. Talvez a demanda persistente por reestruturar a federação nigeriana seja a chave para que se alcancem relações intergovernamentais cooperativas e interdependentes entre estados e governos locais, devolvendo poderes a essas esferas de governo.

REFERÊNCIAS

- Abdulwahab, U. B. (2017, junho 30). Kwara NUT backs out of LG autonomy agitation. *Blueprint*. Recuperado de <https://blueprint.ng/kwara-nut-backs-out-of-lg-autonomy-agitation/>
- Adamolekun, L. (1979). The idea of a local government as a third tier of government. In L. Adamolekun, & L. Rowland (Eds), *The new local government system in Nigeria*. Ibadan, Nigeria: Heinemann Educational Books Limited.
- Adetoye, D. (2016). The political economy of state creation and socioeconomic development in Nigeria. *European Journal of Research in Social Sciences*, 4(2), 36-44.
- Adeyemo, D. O. (2005). Local government autonomy in Nigeria: a historical perspective. *Journal of Social Science*, 10(2), 77-87.
- Agranoff, R. (2012). Local governments in federal systems: Intergovernmental relations in the governance era. In *22o IPSA World Congress*, Madrid, Espanha.
- Agranoff, R., & Radin, B. A. (2015). Deil Wright's overlapping model of intergovernmental relations: The basis for contemporary intergovernmental relationships. *Publius*, 45(1), 139-159. Recuperado de <https://doi.org/10.1093/publius/pju036>
- Akinsanya, A. A. (2005). Local government in Nigeria's inter-governmental relations under the 1999 constitution, In J. Ayoade (Ed.), *Readings in Nigeria government and politics* (pp. 267-288). Ijebu-Ode, Nigeria: Gratia Associates International.
- Olaiya, T.A. (2016). Federalism and Intergovernmental Relations in Africa: Retrospect and Prospects from Nigeria. *Public Administration Research*, 5(2), 87-103. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.5539/par.v5n2p87>
- Anambra State of Nigeria (1999). *Local Government Law 1999*. Abuja, Nigeria: author.
- Anambra State of Nigeria (2002). *Local Government (Amendment) Law 2002*. Abuja, Nigeria: author.
- Anambra State of Nigeria (2007). *Local Government (Amendment No.4) Law 2007*. Abuja, Nigeria: author.
- Anambra State of Nigeria (2011). *Local Government (Amendment No.5) Law 2011*. Abuja, Nigeria: author.
- Ayeni, V. (1994). The illusion of three-tier federalism: Rethinking the Nigerian local government system. *International Journal of Public Sector Management*, 7(5), 52-65.
- Anyebe, A. A. (2015). Federalism as a panacea for cultural diversity in Nigeria. *Global Journal of Human Social Science: C Sociology & Culture*, 15(3), 15-24.
- Asaju, K. (2010). Local government autonomy in Nigeria: Politics and challenges of the 1999 constitution. *International Journal of Advanced Legal Studies and Governance*, 1(1), 98-113.
- Awotokun, K. (2005). Local government administration under 1999 constitution in Nigeria, *Journal of Social Sciences*, 10(2), 129-134.
- Boex, J., & Martinez-Vazquez, J. (2005). The determinants of the incidence of intergovernmental grants: A survey of the international experience. *Andrew Young School of Policy Studies Research Paper Series: Working Paper 06-52*. Recuperado de <http://aysps.gsu.edu/publications/2006/index.htm>
- Brynard, P., & Malan, L. (2002). Conservation management and intergovernmental relations: The case of South African national and selected provincial protected areas. *Politeia*, 21(2), 101-122.
- Bulmer, E. (2017). *Federalism: International IDEA constitution-building primer 12*. (2. ed.) Stockholm, Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA).
- Danjuma, M. (2017, junho 24). LG autonomy: Teachers stage protest in Katsina. *The Guardian*. Recuperado de <https://guardian.ng/news/lg-autonomy-teachers-stage-protest-in-katsina/>
- Ebonyi State of Nigeria (2001). *Ebonyi state of Nigeria official gazette: Law no 7 – Ebonyi state local government area (creation and transitional provisions)*. Abakaliki, Nigeria: Government Printer.
- Ekweremadu, I. (2012, abril 11). Nigerian federalism: a case for a review. *Speech presented at the sixth annual Oputa lecture on governance in Africa organised by the Osgoode Hall Law School*. Toronto, Canada: York University.
- Elazar, D. J. (1987). *Exploring federalism*. Alabama, USA: The University of Alabama Press.
- Eze, O. C., Elimian, A., & Chinweuba, U. (2015). The politics of state creation and national integration in Nigeria. *Journal of Politics and Law*, 8(1), 113-121.

- Federal Republic of Nigeria. (1976). *Guidelines for local government reform*. Kaduna, Nigeria: Government Printer.
- Federal Republic of Nigeria. (1999). *The 1999 constitution of the federal republic of Nigeria*. Lagos, Nigeria: Federal Government Press.
- Gamper, A. (2005). Global theory of federalism: The nature and challenges of a federal state. *German Law Journal*, 6(10), 1297-1318.
- Gboyega, A. (2001). Local autonomy in federal politics: The Nigerian local government system in historical perspective. In *paper presented at an international conference on ne directions in federalism in Africa*, Abuja Nigeria.
- Gibson, E. L. (2004). Introduction: Federalism and democracy in Latin America: Theoretical connections and cautionary insights. In E. Gibson (Ed.), *Federalism and democracy in Latin America* (pp. 1-37). London: John Hopkins University Press.
- Godek, S. (2017, outubro 23). What are the difference between intergovernmental relations and federalism? *Quora*. Recuperado de <https://www.quora.com/What-are-the-difference-between-intergovernmental-relations-and-and-federalism>
- Goldman, A. (1986). Toward a theory of social power. In S. Lukes (Ed.), *Power* (pp. 156-202). New York: New York University Press, 156-202.
- Ibeh, N. (2015). Former Enugu governor, Nnamani, to forfeit multibillion naira properties to FG. *Premium Times*. Recuperado de <http://www.premiumtimesng.com/news/top-news/186259-former-enugu-governor-nnamani-to-forfeit-multibillion-naira-properties-to-fg.html>
- Igbuzor, O. (2009). *Local government reform and constitutional review in Nigeria*. Recuperado de <http://nigeria-local-government.blogspot.com.ng/2009/01/local-government-reform-and.html>
- Ikeanyibe, O. M. (2008). The constitutional third tier status of local government in Nigeria: Implications for flexibility and dynamism in local government. *The Constitution: A Journal of Constitutional Development*, 8(3), 18-36.
- Ikeanyibe, O. M. (2016a). Federalism, constitutionalism, and local government autonomy in Nigeria. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 7(3), 383-393.
- Ikeanyibe, O. M. (2016b). Uniformity in local government system and the governance model in Nigeria. *Journal of Asian and African Studies*, 53(1), 147-161. Recuperado de <http://doi.org/10.1177/00219096166666105>
- Katorobo, J. (2005). Decentralization and local autonomy for participatory democracy. In *60 Global forum on reinventing government: Towards participatory and transparent governance*, Seoul, Republic of Korea.
- Khemani, S. (2001). Fiscal federalism and service delivery in Nigeria: The role of states and local governments. In *Paper prepared for the Nigerian PER steering committee*. Recuperado de <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/March2003Seminar/FiscalFedReport.pdf>
- Lawson, P. S. (2011). Nigeria's 1999 constitutions and intergovernmental relations (IGR): Need for improvement. *Ozean Journal of Social Sciences*, 4(3), 199-205.
- Mentzel, J., & Fick, C. (1996). Transformation perspectives on policy management: Dynamics of intergovernmental relations with specific reference to the Eastern Cape. *Africanus*, 26(2), 96-149.
- Lenshie, N. E., & Yenda, H. B. (2015). Is there any true federalism? Revisiting the 'true federalism'. *Research on Humanities and Social Sciences*, 5(15), 54-66.
- Njoku, L. (2015). Ugwuanyi and challenges of Enugu local councils. *The Guardian*. Recuperado de <http://guardian.ng/features/ugwuanyi-and-challenges-of-enugu-local-councils/>
- Obamwonyi, S. E., & Aibieyi, S. (2015). State governors as albatross to democracy and local self- government in Nigeria. *Journal of Policy and Development Studies*, 9(2), 148-156.
- Obikeze, O. S., & Obi, A. (2004). *Public administration in Nigeria: A developmental approach*. Onitsha, Nigeria: Book Point Ltd.
- Ofikhenua, J. (2013). NUT declares strike against LG autonomy. *The Nation*. Recuperado de <http://thenationonlineng.net/nut-declares-strike-against-lg-autonomy/>
- Ogunna, A.E.C. (1996). *A handbook on local government in Nigeria*, Owerri: Versatile Publ.

- Ojo, E. (2010). The politics of revenue allocation and resource control in Nigeria: Implications for federal stability, *Federal Governance*, 7(1), 15-38.
- Oke, J. (2017). NLC, NUT protest against LG autonomy in Ibadan. *Daily Trust*. Recuperado de <https://www.dailytrust.com.ng/news/general/nlc-nut-protest-against-lg-autonomy-in-ibadan/203596.html>
- Okereke, O. O. (2009). Intergovernmental relations in the south-east: Assessing the problems and possibilities. In G. Onu, C. Umezurike, M. Biereenu Nnabugwu, & O. B. C. Nwankwo (Eds.), *Issues in politics and governance in Nigeria*. Enugu, Nigeria: NPSA, South East/Quintagon Press.
- Okoli, F. C, Nnamani, D. O., & Eberinwa, O. M. (2015). Local government and good governance in Enugu state, Nigeria (2000-2012). *Review of Public Administration and Management*, 4(8), 156-171.
- Oyedele, S. O., Osezua, E. M., Abdulkareem, A. K., & Ishola, A. A. (2017). Local government administration and national development in Nigeria: Challenges and prospects. *Ilorin Journal of Human Resource Management*, 1(1), 142-154.
- Oviasuyi, P. O., Idada, W., & Isiraojie, L. (2010). Constraints of local government administration in Nigeria. *Journal of Social Sciences*, 24(2), 81-86.
- Poirier, J., & Saunders, C. (2002). Intergovernmental relations in federal countries. In C. Rupak & K. Nerenberg (Eds.), *Intergovernmental relations in federal systems*. Montraland, Kingston: Forum of Federations and International Association of Centers for Federal Studies.
- Roberts, N. (1999). The 1999 constitution of the federal republic of Nigeria: Implication for IGR. In O. Ajakaiye, & S. A. Benjamin (Eds.), *Issues in the review of the 1999 constitution of the federal republic of Nigeria*. Ibadan, Nigeria: NISER.
- Rosenbloom D. H., & Kravchuk, R. S. (2002). *Public administration: Understanding management, politics, and law in the public sector* (5 ed.). Boston, USA: McGraw Hill.
- Russell, H. J. D., & Bostrom, A. (2016, janeiro). Federalism, Dillon rule and home rule. In American City County Exchange. *White paper: A publication of the American city county exchange*. Arlington, VA: author. Recuperado de <https://www.alec.org/app/uploads/2016/01/2016-ACCE-White-Paper-Dillon-House-Rule-Final.pdf>
- Sagay, I. E. (2003). Federalism in an emerging democracy: A case study of Nigeria. In *Lecture in commemoration of the inauguration of His Excellency Asiwaju Bola Ahmed Tinubu as governor of Lagos state (2003 - 2007), at Le Meridian Eko Hotel on Wednesday 28th May 2003*, Lagos, Nigeria.
- Senate of the Federal Republic of Nigeria (2006). *50 National Assembly 4th session No. 23 votes and proceedings, Thursday, 14th September*. Abuja, Nigeria: National Assembly Press. Recuperado de <http://nass.gov.ng/document/download/4065>
- Steytler, N. (2005). *The place and role of local government in federal systems* (Ed.). Johannesburg, South Africa: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Ukiwo, U. (2006). Creation of local government areas and ethnic conflicts in Nigeria: A case of Warri Delta state. In *CRISE West Africa Workshop*, Accra, Ghana. Recuperado de www.crise.ox.ac.uk/copy/decentralization%20conference%20ukiwo.pdf
- Ujah, E. (2018). Half of Nigeria's 36 states insolvent survive on FAA – Report. *Vanguard*. Recuperado de <https://www.vanguardngr.com/2018/04/half-nigerias-36-states-insolvent-survive-faa-report/>
- Usman, A. T., & Esidene, E. C. (2006). State-local government relations in Nigeria's fourth republic: An assessment of the (1999–2010) experience. *European Scientific Journal*, 8(20), 162-176.
- Watts, R. (1996). *Comparing federal systems in the 1990s*. Kingston, Ontario: Queen's University Institute of Intergovernmental Relations.
- Wheare, K. C. (1964). *Federal government* (8 ed.). New York, NY: Oxford Press.
- Wright, D.S. (1978). *Understanding intergovernmental relations*. Massachusetts, USA: Duxbury Press.
- Wright, D. S. (1999). Local and regional governments. In *Paper presented at the regional workshop on consolidating the gains in decentralization reforms and win-win policy analysis. held at Windhoek, Namibia, 28th June – 2nd July*. Namibia: South Africa: African Training and Research Centre in Administration for Development.

Okechukwu Marcellus Ikeanyibe



<https://orcid.org/0000-0002-9583-7254>

Professor Sênior do Departamento de Administração Pública e Governo Local da Universidade da Nigéria Nsukka; Pesquisador visitante na Universidade da Europa Central Budapeste, Hungria; Pesquisador acadêmico no Centro de Estudos da África Ocidental da Universidade de Ciência e Tecnologia Eletrônica (UESTC), China. E-mail: okey.ikeanyibe@unn.edu.ng

Patrick ChiemekaChukwu



<https://orcid.org/0000-0001-9666-8723>

Professor Sênior do Departamento de Ciência Política da Universidade da Nigéria, Nsukka. E-mail: patrick.chukwu@unn.edu.ng

Jidelbietan



<https://orcid.org/0000-0003-3729-6100>

Professor Associado do Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Covenant/ Ota, Nigéria. E-mail: olajide.ibietan@covenantuniversity.edu.ng