

Direito, Política & Sociedade
Revista Sociojurídica da Universidade do Mindelo

Periodicidade Anual

Nº 2 e 3 (2023 / 2024)

Mindelo Socio Law Review

Editor Chefe

José Lopes da Graça

Editor Adjunto

Simão Alves Santos

Conselho Editorial e Científico

Abimael Graça (Universidade do Mindelo)

Adilson Jesus Graça (Universidade do Mindelo)

Antero Tavares (Universidade do Mindelo)

Aristides Lima (Tribunal Constitucional – Cabo Verde)

Bartolomeu Lopes Varela (Universidade de Cabo Verde)

Catarina Almeida e Sousa (Juíza Desembargadora no Tribunal Central Administrativo Sul)

Cátia Lima (Universidade do Mindelo)

Dámaso Francisco Javier Vicente Blanco (Universidade de Valladolid)

Francisco Javier Matia Portilla (Universidade de Valladolid)

Frey Vega (Universidad de Ciências Médicas - Cuba)

Geni Mendes de Brito (Universidade Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira)

Geraldo Almeida (Instituto Superior de Ciências Jurídicas e Sociais)

Giliardo Nascimento (Universidade do Mindelo)

Gilson Santos (Universidade do Mindelo)

Hermes Andrade (Universidade do Mindelo)

Jacqueline Cid (Ministério da Saúde, Cabo Verde)

Jesus Quijano González (Universidade de Valladolid - Espanha)

Jocilene Gomes (Ministério da Justiça, Cabo Verde)

José Carlos Venâncio (Universidade da Beira Interior)

Karel Luis Pachot Zambrana (Universidad de Oriente - Cuba)

Lais Lima (Universidade do Mindelo)

Miguel Marcos José de Barros (Universidade Federal do Rio de Janeiro)

Coordenação Executiva

Isabel Lobo

Hermes Costa

Emanuel Vieira

João Pires

Propriedade e Secretariado

Universidade do Mindelo

Rua Patrice Lumumba, C.p. 648, 2110 Mindelo, S. Vicente, Cabo Verde

Edição, Execução Gráfica e Distribuição

ISSN 2958-1931

Data: dezembro, 2023

Depósito Legal N.º 46/2023

Índice

2023 e 2024

7	Apresentação Albertino Emanuel Lopes da Graça
9	Editorial José Lopes da Graça
15	Desafios aos Direitos Humanos e futuro humanizado do Direito Internacional <i>Challenges to Human Rights and an humanised future for International Law</i> Paula Margarida Cabral dos Santos Veiga
25	O ato tácito e a sua (in)conformação com a Constituição Cabo-verdiana de 1992 <i>The Tacit act and its (in)conformity with the Capeverdeian Constitution</i> Simão Alves Santos
59	Sumak kawsay e reforma agrária: algumas discussões em torno da constituição boliviana <i>Sumak kawsay and agrarian reform: some discussions around the bolivian constitution</i> Larissa Dulce Antunes
109	El ánimo de lucro en las sociedades de capital: significado y evolución. Las iniciativas actuales. <i>The profit mood in capital companies: meaning and evolution. Current initiatives.</i> Jesús Quijano González
125	A auditoria forense em Cabo Verde: proposta de um modelo estratégico de controle de capitais <i>The forensic auditing in Cape Verde: proposal for a strategic capital control model</i> Sheila Gomes Mendes
147	O Exercício da Greve na Corporação Policial <i>The Strike Exercise in the Police Corporation</i> Júlio Faria da Conceição
175	Arbitragem tributária - A experiência de Cabo Verde <i>Tax Arbitration – The Cape Verde Experience</i> Nataniel Barros
189	Desafios pós coloniais e as migrações em Cabo Verde <i>Post colonial challenges and migration in Cape Verde</i> Carlos Elias Barbosa

- 211 Silêncios, esquecimento, usos (ou abusos da memória) e a fome
João Almeida Medina
-
- 245 A Descentralização em Cabo Verde: contextualização da evolução política e administrativa municipal
Decentralization in Cape Verde: contextualization of municipal political and administrative evolution
Risanda Soares
-
- 299 Ataques ao meio ambiente marinho nas águas angolanas
Attacks on the marine environment in angolan waters
Francisca Nassoma Bentrál-Baldacchino
-
- 333 Perceção dos moradores de Ribeira de Julião III sobre a influência da lixeira municipal de São Vicente na sua saúde e na da comunidade
Perception of the residents of Ribeira de Julião III on the influence of the municipal waste dump of São Vicente on their health and that of the community
Carla Margarida das Dores Monteiro
Karina Pavão Patrício
-
- 383 Conhecimentos e práticas sobre o aleitamento materno nas grávidas de um centro de saúde de S. Vicente
Knowledge and practices about breastfeeding among pregnant women at a health center in S. Vicente
Graciete Maria Martins Cardoso
-
- 397 Promoção do autocuidado da pessoa adulta com doença crónica: Hipertensão Arterial
Promotion of self-care of adults with chronic disease: Arterial Hypertension
Romana Lima Évora
-
- 413 Morte súbita após prática de atividade física
Muerte súbita después de actividad física
João Manuel Silva Ferreira Pires
-
- 433 Qualidade e Regulação da Educação - Práxis e perspectivas no contexto cabo-verdiano
Quality and Regulation of Education - Praxis and perspectives in the Cape Verdean context
Bartolomeu Lopes Varela
-

- 471 El desarrollo cultural comunitario. Una sistematización necesaria para las instituciones de la cultura
Community cultural development. A necessary systematization for cultural institutions

Alicia Martínez Tena
Elpidio Expósito García
Alisa N Delgado Tornés
- 495 Education for All & Sustainable Development – Applicability in Cape Verde
Educação para Todos e Desenvolvimento Sustentável em Cabo Verde

José Luiz Lopes Fernandes Ramos
- 511 O português, bem comum da lusofonia – Contributos para a sua expansão como veículo de comunicação internacional e interculturalidade
Portuguese, a common asset of lusophonie-Contribution to its expansion as a vehicle for international communication and interculturality

José Luiz Lopes Fernandes Ramos
- 537 Ciudades en guerra: el discurso testimonial. San- tiago de Cuba en **Bertillón 166**
Cidades em guerra: o discurso de testemunho. San- tiago de Cuba en Bertillón 166

Elsa Montoya Bandera
- 553 Transversalidade Assimétrica e Relevância Social da Morna. O Caso da Ilha de Santiago
Asymmetric Transversality and Social Relevance of Morna. The Case of Santiago Island

César Monteiro
- 597 A morna como fator de identidade em Cabo Verde
La morna como fator de identidad en Cabo Verde

Graciano Nascimento
- 619 Apontamento de leitura

Isabel Lima Lobo
- 627 Eventos académicos

Apresentação

*Albertino Emanuel Lopes da Graça*¹

A Universidade do Mindelo cumpriu em dezembro 2023 o seu XXI aniversário de vida. Na sua origem esteve um Instituto de Estudos Superiores, cujo patrono foi Isidoro da Graça. Neste ano a Revista *Direito, Política & Sociedade* assumiu a iniciativa de organizar uma edição que lhe fosse dedicada. O resultado é deveras fantástico, pelo número de contributos nacionais e não nacionais, de estudiosos das referidas áreas - Direito, Política e Sociedade - fazendo *jus* ao seu título. A presente edição mantém-se dentro das diretrizes inicialmente traçadas: ser um espaço que abrigue produções científicas da comunidade universitária brasileira e estrangeira, numa perspectiva plural e humanista, que reúna as produções científicas da comunidade académica e universitária. O Volume 2, nº 2 e nº3, da Revista de Direito, Política e Sociedade, que ora se publica, de carácter vincadamente ensaístico, admite uma perspectiva plural e humanista, inclui artigos de investigação, ensaios doutrinários e leituras críticas da atualidade editorial.

A coerência com as características da edição anterior é integral. Nesta edição são publicadas novamente pesquisas realizadas por Docentes do Curso de Direito da Uni-Mindelo. Também estão presentes artigos de autores nacionais e estrangeiros de outras instituições de ensino superior (Uni-CV – Cabo Verde; Universidade de Coimbra; Universidad de Oriente – Santiago de Cuba; Universidade Federal de Minas Gerais – Brasil; Centro de Estudos em Direito do Mar, Vicente Marotta Rangel – Universidade de São Paulo; Universidad de Valladolid - Espanha) e ainda de organizações diversas. A exemplo da edição anterior, as questões jurídicas recebem uma abordagem dogmática, sociológica, histórica ou filosófica, alinhadas com um pensamento crítico. Os trabalhos, na área das ciências sociais e humanas, apresentam resultados de investigação e reflexão teórica inovadora e epistemológica em problemáticas gerais e nacionais.

A Revista *Direito, Política & Sociedade* faz parte do projeto do curso de Direito da Universidade do Mindelo, a cargo do Professor Doutor José Graça, desde 2022. Ao longo deste ano de 2023 este em conjunto com outros colaboradores conduziu o projeto da Revista que culmina agora com este número especial.

¹ PhD em Ciências Económicas pela Universidade de Oriente, Santiago de Cuba. Magnífico Reitor da Universidade do Mindelo

Introduction

The University of Mindelo celebrated its 21st anniversary in December 2023. At its origins was an Institute of Higher Studies, whose patron was Isidoro da Graça. This year the Magazine *Direito, Política & Sociedade* took the initiative of organizing an issue dedicated to it. The result is truly fantastic, due to the number of national and non-national contributions, scholars from the aforementioned areas - Law, Politics and Society - doing justice to its title. This edition remains within the guidelines initially outlined: to be a space to house scientific productions from the Brazilian and foreign university community, from a plural and humanist perspective.

Therefore, this edition remains within the guidelines initially outlined: to be a space that brings together scientific productions from the academic and university community. Volume 2, nº 2 and nº 3, of the Journal of Law, Politics and Society, which is now being published, is clearly essayistic in nature, admits a plural and humanist perspective, includes research articles, doctrinal essays and critical readings of current editorial issues.

Consistency with the characteristics of the previous edition is integral. In this edition, research carried out by Professors of the Law Course at Uni-Mindelo is once again published. There are also articles by national and foreign authors from other higher education institutions (Uni-CV – Cape Verde; University of Coimbra – Portugal; Universidad de Oriente – Santiago de Cuba; Federal University of Minas Gerais – Brazil; Center for Studies in Law of the Sea, Vicente Marotta Rangel – University of São Paulo; University of Valladolid - Spain) and also from various organizations. In the articles and essays. As in the previous edition, legal issues receive a dogmatic, sociological, historical or philosophical approach, aligned with critical thinking. The works, in the area of social sciences and humanities, present research results and innovative theoretical and epistemological reflection on general and national issues.

The Magazine *Direito, Política & Sociedade* is part of the project of the Law course at the University of Mindelo, under the responsibility of Professor José Graça, since 2022. Throughout 2023, he, together with other collaborators, led the magazine project that culminates now with this special number.

Editorial

*José Lopes da Graça*¹

Esta nova edição da Revista *Direito Política & Sociedade* celebra o XXI aniversário da Universidade do Mindelo, desde a sua criação. Estiveram na base da apresentação destes dois números num só volume, para além da celebração de uma data comemorativa, as seguintes razões: 1. registou-se a entrada de um número considerável de trabalhos por parte dos colaboradores da Revista, iniciativa essa que poderá repetir-se no futuro; 2. angariam-se ganhos na área da produção e divulgação científica, em decorrência, não só, do interesse que a Revista tem estado a despertar, como também, pela diversidade e atualidade das várias temáticas privilegiadas neste número duplo da Revista; 3. as ciências sociais, como é sabido, não representam áreas estanques do saber, nem estão completamente separadas umas das outras, pelo que, a complexidade, a complementaridade e a transdisciplinaridade que as caracterizam refletem-se claramente nos vários artigos, textos e trabalhos consagrados a este número duplo. Assim sendo, regista-se, por esses factos, um claro progresso na vida da própria Revista como no tocante ao tratamento dado às ciências sociais no presente número duplo.

Num momento em que se comemoram os vinte e um anos desta Academia cabo-verdiana e mindelense, afigura-se-nos importante e oportuna que seja dado a conhecer um pouco da história do seu nascimento e, bem assim, a sua evolução ao longo dos últimos anos. Em 2002 era lançada a primeira pedra para a edificação e instalação do Instituto de Estudos Superiores Isidoro da Graça (IESIG), o que sucedeu ainda em vida do seu Patrono. Nesse ato simbólico participaram o Patrono da Instituição, Isidoro José da Graça e esposa, Marta Isabel Lopes da Graça, e o atual Reitor da Universidade, Doutor Albertino Emanuel Lopes da Graça. O edifício que acolhia o IESIG foi inaugurado em 11 de outubro de 2002, pelo então Primeiro Ministro da República de Cabo Verde, Doutor José Maria Neves, tendo contado com a Doutora Amália Vera-Cruz Mello, em representação do então Ministro da Educação e Ensino Superior, Doutor Victor Borges e com a ilustre presença do Magnífico Reitor Cândido Mendes, da Universidade com o mesmo nome, do Rio de Janeiro, Brasil. Em 2004 esse Instituto de Ensino Superior, o IESIG recebeu a visita do então Presidente da República, Comandante

1 Editor Chefe da RDP&S. Doutor em Ciências Sociais e Jurídicas, Coordenador do Departamento de Ciências Jurídicas e Docente da Universidade do Mindelo, jlopesg_an@hotmail.com

Pedro Pires.

Isidoro da Graça ainda assistiu, em vida, à transição do IESIG para a Universidade do Mindelo, inaugurada em 10 de dezembro de 2010, também pelo ainda Primeiro Ministro da República de Cabo Verde, na altura, o Dr. José Maria Neves, tendo presenciado a cerimónia o Dr. Manuel Carvalho, então Diretor do Ensino Superior. Essa transição foi oficial e formalmente reconhecida através do Despacho n.º 27/2010, de 20 de abril, proferido pela então Ministra da Educação e Ensino Superior, pré-citada e, publicada no Boletim Oficial II Série, n.º 61, de 20 de abril. Por conseguinte, a Academia, criada em 2002 como Instituto de Estudos Superiores Isidoro da Graça (IESIG), foi mais tarde, em 2010, convertida na Universidade do Mindelo, comemorando agora o seu XXI Aniversário.

O Magnífico Reitor da Universidade do Mindelo, Doutor Albertino Graça, foi quem, conjuntamente com seus colaboradores mais próximos, terá estado na origem dessa conversão. Na altura desse acontecimento marcante para a história da Academia, fez questão de ressaltar que “foi um percurso exemplar a todos os níveis”. Frisou que “soubemos investir e criar valor nas mais diversas áreas do ensino superior. Tivemos uma postura baseada nas boas práticas de gestão”. “Fomos os primeiros a desenvolver uma experiência de Universidade privada genuinamente nacional”, explicitou. Acrescentando, reconheceu que “tudo foi fruto do esforço de uma grande equipa envolvida nesse processo, constituída por um corpo docente e discente muito ligados à instituição, com uma característica muito particular de vestir a camisola e com muita seriedade no trabalho”. Rematava por fim que “sempre visionámos o futuro e, não obstante as limitações, pudemos dar forma e conteúdo ao nosso sonho e hoje, com muita emoção e orgulho, estamos cá para apresentar à população cabo-verdiana a Universidade do Mindelo”.

Os dois números da Revista *Direito Política & Sociedade*, que agora são dados à estampa, surgem sob o signo de políticas em torno de exposições e análises respeitantes aos mais diversos setores (ambiental, educacional, laboral, cultural, entre outros). Isso sem descurar a vertente jurídica que, em última instância, constitui também essência e razão de ser deste periódico. Os textos ora apresentados nesta edição colocam, em cima da mesa, preocupações dessa natureza e trazem à baila um conjunto de questões e problemáticas candentes da sociedade hodierna, apontando a um tempo pistas, soluções e propostas para serem contornadas. Os números 2 e 3, reunidos neste volume, representam um conjunto de preocupações comuns a todos os articulistas e autores dos textos científicos ora apresentados, designadamente: divulgar e dar a conhecer os resultados dos trabalhos de pesquisa e investigação levadas a cabo pelos nossos

colaboradores, cientistas sociais, académicos e professores universitários, assim como proporcionar um maior impulso e prestígio à Revista, além do facto de se assumirem claramente como colaboradores presentes e futuros, da Universidade do Mindelo. Alguns, até, são “repetentes” nessa matéria, ao inscreverem agora o seu segundo trabalho científico neste periódico.

A Uni-Mindelo celebra em 2023 os seus vinte e um anos de existência. Desde 2002 (IESIG) até esta data (Uni-Mindelo) foram concluídas várias etapas na construção do ensino superior em Cabo Verde. A proposta de criação da RDP&S (Revista Direito, Política & Sociedade) ocorreu em finais de 2021, aquando da conclusão do Curso de Doutoramento em Ciências Sociais, com a Universidade de Valadollid (Espanha). Este curso fez surgir fortemente o sentimento de se ter pouco acesso aos resultados das pesquisas realizadas fora e dentro de Cabo Verde por pesquisadores locais e, ainda, devido à inexistência de um periódico que proporcionasse a divulgação e disseminação dos resultados e reflexões. Nesse momento iniciou-se a criação deste periódico com a chancela da Editora Uni-Mindelo. As estratégias e os planos foram traçados e o nome foi definido; além disso, ocorreu a devida distribuição de tarefas e responsabilidades. Naquela altura surgiu a reflexão que a melhor estratégia seria uma revista de periodicidade anual. Essa base possibilitou o entendimento sobre a gestão do periódico e, também, a sua complexidade, bem como o esforço e empenho para o manter. Assim sendo, esta edição especial comporta os números 2 e 3 dados à estampa sob a égide das celebrações comemorativas dos 21 anos da Uni-Mindelo.

Direito, Política & Sociedade é uma revista de periodicidade anual destinada à divulgação de trabalhos científicos respeitantes ao Direito, à Política e à Sociedade, na generalidade, e com um enfoque particular sobre Cabo Verde, preenchendo uma necessidade premente e atual, consequência da não existência de revistas do tipo no país. Este segundo e terceiro, números, contam com um total de vinte e quatro colaborações, cobrindo as problemáticas mais relevantes e atuais da área sociojurídica e política, assinadas por autoridades reconhecidas tanto no país como no exterior.

Esta edição dupla regista uma contribuição de dezassete articulistas nacionais e de seis estrangeiros, aumentando substancialmente o interesse dos nossos intelectuais e pesquisadores pela Revista e pela divulgação dos seus textos e trabalhos de pesquisa, em comparação com o número anterior onde a participação de nacionais alcançou os 50% dos artigos nele divulgados. Os participantes deste número são provenientes de países como Portugal (1), Brasil (1), Angola (1), Espanha (1), Cuba (2), sendo a maior parte, de Cabo Verde (18). Continuaremos

a prosseguir com o intento de alargar a participação a autores e investigadores de outros países da CPLP, designadamente, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Moçambique, Timor Leste assim como ampliar o arco de abrangência aos países que já vêm colaborando com este periódico.

Esta edição aborda temáticas de natureza estritamente jurídica, relacionadas, designadamente, com os *Desafios aos Direitos Humanos e futuro humanizado do Direito Internacional* (Paula Veiga), com *O ato tácito e a sua (in)conformação com a Constituição Cabo-verdiana de 1992* (Simão Alves Santos), com a *A Arbitragem Tributária – A Experiência de Cabo Verde* (Nataniel Barros) e, com *El ánimo de lucro en las sociedades de capital: significado y evolución. Las iniciativas actuales* (Jesus Quijano) e *Auditoria forense em Cabo Verde* (Sheila Gomes). Ainda de natureza jurídico-constitucional, inscrevem-se neste número artigos como *Sumak Kawsay e reforma agrária: algumas discussões em torno da constituição boliviana* (Larissa Antunes) e *O Exercício da Greve na Corporação Policial* (Júlio Conceição).

Acerca de políticas para as migrações apresenta um artigo sobre os *Desafios pós-coloniais e as migrações em Cabo Verde* (Carlos Elias Barbosa), e outro sobre uma das suas consequências, *Silêncios, esquecimento, usos (ou abusos da memória) e a fome em Cabo Verde* (João Almeida Medina). A política da gestão local coloca-se em *A Descentralização em Cabo Verde: a importância da formação dos quadros municipais* (Risanda Soares).

Em matéria de políticas ambientais, surgem dois textos: um sobre *Ataques ao meio ambiente marinho nas águas angolanas* (Francisca Nassoma Bentral) e outro acerca da *Perceção dos Moradores de Ribeira de Julião III sobre a Influência da Lixeira Municipal de São Vicente na sua Saúde e na da Comunidade* (Carla das Dores Monteiro). Sobre políticas de saúde, este número regista três trabalhos que abordam: *Conhecimentos e práticas sobre o aleitamento materno nas grávidas de um Centro de Saúde de S. Vicente* (Graciete Cardoso), *Promoção do autocuidado da pessoa adulta com doença crónica: Hipertensão Arterial* (Romana Évora) e a *Morte súbita após prática de atividade física* (João Pires).

Matérias de especialidade, dedicadas à educação e à cultura, surgem tratadas neste número, através de artigos vários, designadamente, um sobre *Qualidade e Regulação da Educação - Práxis e perspectivas no contexto cabo-verdiano* (Bartolomeu Varela), outro sobre *El desarrollo cultural comunitario: Una sistematización necesaria para las instituciones de la cultura* (Alicia Martinez, Elpidio Exposito Garcia e Alisa Delgado) e ainda outro sobre a democratização

da educação e do ensino, este sob o signo da *Education for All & Sustainable Development – Applicability in Cape Verde* (José Luiz Ramos). Baseado na teoria dos bens comunais, de Elinor Ostrom, adiciona-se mais um artigo à Revista, intitulado *O português, bem comum da lusofonia – Contributos para a sua expansão como veículo de comunicação internacional e interculturalidade* (José Luiz Ramos).

Já numa perspetiva de abordagem ao discurso testemunho segue-se uma análise sobre *Ciudades en guerra: el discurso testimonial: Santiago de Cuba en Bertillón 166* (Elsa Montoya). As memórias e testemunho de um combatente da liberdade, descrevem uma trajetória pessoal desde os momentos da luta de libertação nacional até à construção, bem-sucedida, de um Estado soberano, apresentam-se sob o título *Memória de um combatente da liberdade* (Isabel Lima Lobo).

Transversalidade Assimétrica e Relevância Social da Morna: O Caso da Ilha de Santiago (César Monteiro) e *A morna como fator de identidade em Cabo Verde* (Graciano Nascimento) abordam questões sociológicas respeitantes a este género tradicional cabo-verdiano. O *Apontamento de leitura: Kab Ver Band AZ e Música e sociedade cabo-verdiana* (Isabel Lima Lobo) apresenta-se como leitura crítica de dois lançamentos editoriais deste ano.

Neste número duplo da Revista, são apresentados ainda, a fechar, os *Eventos Académicos* da Universidade do Mindelo. Num momento em que a Universidade do Mindelo celebra o seu XXI Aniversário, ao mesmo tempo que dá o destaque merecido e necessário ao seu Patrono, Isidoro da Graça, a Revista Direito, Política & Sociedade não podia deixar passar a efeméride sem augurar à Academia mindelense, os votos de sucessos redobrados no seu percurso e intuito de continuar a crescer e a servir Mindelo e Cabo Verde.

Desafios aos Direitos Humanos e futuro humanizado do Direito Internacional

Challenges to Human Rights and an humanised future for International Law

Paula Margarida Cabral dos Santos Veiga¹

Sumário: 0. O Estado da Arte ; 1. Que futuro para os Direitos Humanos?; 2. Que futuro para o Direito Internacional?; 3. Breve apontamento sobre Direitos Humanos em África; Referências bibliográficas.

Resumo: No presente Artigo pretende, fundamentalmente, refletir-se sobre duas interrogações: que futuro nos reserva a área dos Direitos Humanos e quais serão as perspetivas para o Direito Internacional, tendo como mote essa área temática. Não almejando adivinhar o futuro, faz-se uma pausa reflexiva, necessária neste tempo de incertezas, indagando quais serão os traços fundamentais dos próximos anos quer no domínio dos Direitos Humanos, quer no campo do Direito Internacional.

Palavras-chave: Direitos Humanos- Direito Internacional; século XXI.

Abstract: The article aims, ultimately, to thought on two questions: what the future holds to Human Rights and what the prospects for International Law will be. Without any intention of guessing the future, we take a reflective pause, necessary in this time of uncertainty. Therefore, we try to figure out what will be the fundamental features both in the area of Human Rights and International Law in the coming years.

Keywords: Human Rights; International Law; 21st Century.

0. O Estado da Arte

Vivemos todos a grande velocidade. As características deste novo mundo alteraram noções básicas da teoria política, da ciência política, do direito constitucional e do direito internacional, designadamente, as de Estado, Constituição, povo e exercício do poder político.

¹ Professora Associada da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e Investigadora do Ius Gentium Conimbrigae/Centro de Direitos Humanos. Pátio da Universidade 3004-528 Coimbra, Portugal. pveiga@fd.uc.pt

Por outro lado, não é de hoje que o direito internacional é, cada vez mais, uma disciplina jurídica que tem ganho importância no mundo do Direito. A tendência vem-se verificando pelo menos desde os anos 50 do século XX, agora com uma clara intensificação.

A compreensão dos direitos na sua formulação clássica, isto é, mediante o direito constitucional ou, isoladamente, pelo direito internacional mudou, porque se alteraram os fundamentos de proteção das estruturas subjetivas². Efetivamente, sente-se o abandono das bases de um *velho* modelo *hobbesiano* do Estado, em que a legitimação do poder se estabelecia na trilogia *direito – poder – direitos*, isto é, havia um pacto constitutivo entre os cidadãos, que se sujeitavam ao poder soberano, porque era ele que reconhecia as suas posições subjetivas.

Perante o consenso, quase generalizado, da necessidade de internacionalização da proteção dos direitos (agora vertidos na categoria dogmática dos *direitos humanos*), há uma mutação na forma de entender os nossos direitos subjetivos. Eles não são mais produto do confronto político positivado em normas jurídicas, como o eram no modelo do constitucionalismo clássico. Os direitos são, cada vez mais, entendidos como resultado de atividades jurisdicionais, que têm uma configuração plural. Muitos dos tratados de direitos humanos (de entre os quais merece posição de destaque, na Europa, a Convenção Europeia dos Direitos Humanos) protegem diretamente os indivíduos porque cobrem relações (do indivíduo frente ao poder público) cuja regulação era outrora apanágio do direito constitucional. Tal significa que: (i) as suas normas são diretamente aplicáveis; (ii) não há uma competência nacional exclusiva neste domínio; (iii) há uma coerência entre os vários sistemas de tutela de direitos, traduzindo um *outro* esquema hierárquico-normativo de garantia (diferente do do constitucionalismo clássico), que radica, não numa concorrência, mas numa cooperação e complementaridade, entre as várias instâncias de proteção. É assim que, em matéria de direitos, se pode afirmar existir um sistema multipolar de *governance* (traduzido num sistema de proteção multinível).

No direito internacional, e referimo-nos agora a todo este ramo do Direito e não apenas à matéria dos direitos, emergem características formais do direito constitucional, ou seja, certas «funções constitucionais» são hoje compreendidas

2 Temos vindo a defender essa alteração. *Vide*, designadamente, Paula Veiga, *Direito constitucional e direito internacional no contexto do constitucionalismo global: um roteiro pedagógico*, Petrony, Lisboa, 2020 e «A Convenção Europeia de Direitos Humanos no Ordenamento Jurídico Português de Direitos Humanos», in *Revista da Ordem dos Advogados*, III/IV, 2018, pp. 555-567.

como valores universais, num discurso em que o *vocabulário constitucional* de filósofos políticos, como o de Jürgen Habermas ou de John Rawls, queda claramente identificável³. Na Europa, a importação deste modelo constitucional para o campo internacional torna-se assaz visível, com instâncias jurisdicionais, como o Tribunal Europeu de Direitos Humanos e o Tribunal de Justiça da União Europeia, a empregarem, desde há alguns anos, uma *retórica (constitucional)* nas suas decisões, além de a discussão sobre a ordem jurídica da União Europeia, fundada na complexidade única da arquitetura constitucional desta organização (e, portanto, diferente da arquitetura da ordem interna), vir, desde também há muitos anos, a contribuir para o *supra* identificado debate e para uma aproximação dos modelos.

Uma das vantagens da abordagem do direito internacional por via do constitucionalismo é a de evitar a *privatização do sistema*, que surgiria por efeito da diluição entre o público e o privado e pela emergência de todo um conjunto de operadores privados na cena internacional, delimitando o exercício da atividade das instituições públicas internacionais. Com efeito, ao aproximar-se do constitucional, o que o internacional busca é legitimar-se. Segundo o contributo de Schwöbel neste aspecto⁴, devem destacar-se, sobretudo, no plano do direito internacional institucional, as dimensões de *representação, participação e prestação de contas*, próprias do princípio democrático que está inscrito no constitucionalismo.

Outra vantagem será a de evitar a *fragmentação do sistema jurídico*, que, segundo acreditamos, é composto pelos ordenamentos jurídicos internos e internacional. Trata-se, no essencial, de um pensamento já presente no *universalismo* de direito internacional de Alfred Verdross⁵, ao defender a relação entre o direito internacional e os ordenamentos nacionais. Dando um passo adiante relativamente ao tempo desse importante internacionalista, podemos afirmar que o ordenamento internacional deve hoje: (i) legitimar-se; (ii) assentar no pluralismo numa tripla aceção: pluralismo político, pluralismo subjetivo e pluralismo normativo.

Neste *novo* ambiente, o que esperar dos direitos humanos e do direito internacional para os próximos anos? É que, como acabamos de ver, o direito já não é apenas Direito do Estado. Há uma pluralidade no Direito.

3 A este propósito não podemos deixar de lembrar Jürgen Habermas, *The Divided West*, Polity, Cambridge, 2006.

4 Christine Schwöbel, *Global Constitutionalism in International Legal Perspective*, Brill/Nijhoff, 2011.

5 A este propósito, recorde-se a obra do autor, datada de 1926, *Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft*.

1. Que futuro para os Direitos Humanos?

Todos sabemos que Gandhi, Roosevelt, Mandela e Luther King *rimam com direitos humanos*. Mas, o século XXI continua a clamar por eles. Com efeito, os novos fluxos migratórios desencadeados, principalmente, pela mobilidade de pessoas em busca de refúgio, motivados sobretudo por conflitos; as questões ambientais; e as perseguições políticas ou religiosas espreitam a cada esquina...

Desde meados do século XX que se vem propagando a bela e boa bandeira de defesa dos direitos humanos, que, do ponto de vista filosófico, poderá ser confundida com uma nova ordem mundial ao estilo kantiano. Expliquemo-nos. O mundo é hoje composto por uma «*federação*» de *Estados autónomos*, que partilham certos valores, mantendo, no entanto, o princípio da diversidade nacional. No horizonte axiológico desses valores, que são cosmopolitas porque assentam na mesma conceção de justiça, estão a proibição da guerra e a proteção dos direitos humanos e dos povos. Como é fácil de verificar este horizonte transcende as fronteiras estaduais, o que legitima a afirmação do carácter cosmopolita de tais valores e justifica a possibilidade de o apelidarmos de kantiano.

Mas, há que não escamotear uma certa desilusão, sensivelmente desde o final da primeira década do século XXI em torno desse discurso da defesa dos direitos humanos, em muito propiciada pelo facto de estes terem sido largamente expandidos em «papéis», nacionais e internacionais, sem muitas das vezes terem sido garantidos e/ou implementados. Com efeito, o mundo continua a não ser um espaço pacífico e harmonioso.

Tomando como ponto de referência a Europa, pode afirmar-se que nesta, como também do outro lado do mundo, há pessoas que continuam a viver infelizes e inseguras. Com efeito, desigualdade, discriminação, pobreza, conflito, guerra, opressão, etc. são fenómenos aos quais continuamos a assistir, aqui como lá, ainda que, e vendo do prisma otimista, os direitos humanos e a igualdade entre as pessoas sejam valores bem sucedidos. O exemplo é como, num curto espaço histórico, estes direitos têm conseguido fazer evoluir a cultura do reconhecimento mútuo entre seres humanos e redefinir o sistema social das relações interpessoais e da vida privada. Daí que, apesar de muito ainda haver para fazer, não podamos concordar com algumas vozes que, em tempos recentes, têm anunciado o fim de era dos direitos humanos (por exemplo, Ingrid Wuerth, Stephen Hopgood ou John Tasiolas).

Voltemos, pois, aos fundamentos dos direitos humanos. Como ponto de partida, abandonemos o tradicional campo da moral e do direito natural. Com

efeito, a fundamentação dos direitos humanos numa dada ordem moral e/ou religiosa leva a uma animosidade e pode prejudicar a própria categoria. Daí que preferamos a sua fundamentação em moldes racionais, à semelhança do que sucede como muitos outros institutos jurídicos do mundo moderno. Efetivamente, se o ceticismo epistemológico e o relativismo moral têm caracterizado o direito pós-moderno, chegou o momento de erigir o jurídico novamente de acordo com moldes racionais.

Um dos fundamentos dos direitos humanos está relacionado com a natureza racional da pessoa e é a proteção da sua autonomia, na medida em que os direitos são institutos jurídicos que protegem a autonomia das pessoas. Outro dos fundamentos racionais dos direitos humanos pode ser a vulnerabilidade da pessoa, conceito essencial no direito internacional dos direitos humanos. Efetivamente, a proteção de mulheres, crianças, migrantes, refugiados constitui o coração dos direitos humanos.

A consideração de diferentes círculos jurídicos – o nacional, o regional e o internacional – cria a tarefa de projetar uma teoria dos direitos humanos que transcenda abordagens culturalmente particulares e esse será o grande desafio dos próximos tempos. O universalismo teórico dos direitos é possível sem qualquer constrangimento epistemológico.

Para erguer o edifício de uma ciência é sempre necessária uma teoria. Nesse sentido, a mudança de paradigma do sistema jurídico como foi identificada no ponto anterior deverá ser encarada enquanto tentativa de aproximação a um plano dotado de maior cientificidade. Neste contexto, *uma teoria de direitos humanos* pode ter uma grande importância para os próprios, bem como para o direito internacional em geral.

Uma teoria de direitos humanos possibilitará, nomeadamente, o desenvolvimento de novos princípios jurídicos, como o que já vimos aflorado na jurisprudência do Tribunal Europeu de Direitos Humanos – o *novo* princípio jurídico da convivência comum.

Além de *que futuro para os direitos humanos* devemos perguntar-nos *que direitos humanos para o futuro*. Estamos convictas de que o debate mais disruptivo dos próximos tempos será o de saber se os direitos humanos devem abandonar a sua natureza antropocêntrica e ser expandidos a outros sujeitos (constituem exemplo os questionamentos sobre direitos (humanos) dos robots ou direitos no

domínio da inteligência artificial). Mas será, também, um grande desafio estabelecer novas regras considerando os domínios do tráfico humano, da digitalização e dos ataques a jornalistas associados a disseminação de desinformação.

2. Que futuro para o Direito Internacional?

Ao longo das últimas décadas, a normação para o recurso à força pelos Estados, núcleo duro do direito internacional na sua visão mais clássica, tem estado na ordem do dia, dominando debates académicos, seja para deter ou prevenir catástrofes humanitárias (a célebre R2P), seja como forma de autodefesa (o caso mais paradigmático é o do combate ao terrorismo). Além disso, ao contrário do tempo da Guerra Fria, não existe hoje uma linha divisória global entre os Estados. Existe sim a perspetiva de que podem ocorrer conflitos importantes e sangrentos em qualquer parte e a qualquer momento, como os dois que estamos, atualmente, a vivenciar mais perto de nós (referimo-nos aos conflitos na Ucrânia e no Médio Oriente).

Por outro lado, tem-se verificado uma internacionalização da jurisprudência, mas que ainda se deseja mais forte. É aí que os direitos humanos têm um grande campo de progressão. Com efeito, se a responsabilidade pela proteção dos direitos não é mais da exclusiva jurisdição dos tribunais nacionais, é necessário acentuar um modelo de reenvios entre vários sistemas jurídicos, bem como incentivar um diálogo entre fontes normativas (conjugação e complementaridade entre as ordens constitucional e internacional), que culmine numa «global community of courts»⁶. Bom presságio é o facto de os tribunais internacionais (de direitos humanos) não se limitarem hoje a resolver casos de litígios individuais. Com efeito, estes trabalham, cada vez mais, estrategicamente no desenvolvimento do direito, como é o caso do desenvolvimento da teoria da margem de apreciação⁷ ou do princípio *living together*⁸ afirmado pela jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos. De resto, a ideia principal do Conselho da Europa é a da criação de uma identidade europeia em torno dos direitos humanos e da democracia, tarefa que o Tribunal Europeu de Direitos Humanos em muito tem ajudado a fundar com a sua jurisprudência⁹.

6 Título do artigo de Anne-Marie Slaughter publicado na *Harvard International Law Journal*, 2003, vol. 44, pp. 191 – 219.

7 *Vide*, por exemplo, Greer, *The Margin of Appreciation: Interpretation and Discretion under the European Convention on Human Rights*, Council of Europe Publishing, 2000.

8 Princípio importante sobretudo nos casos que se prenderam com o uso de véu islâmico na Europa. Assim, por exemplo, *S.A.S. v. France* (2014), *Belcacemi e Oussar v. Belgium* (2017), e *Dakir v. Belgium* (2017).

9 Que muitos autores designam como «sistema da Convenção».

É de louvar, pois, além de um *pluralismo de fontes*, um *pluralismo jurisdicional* (ou seja, um diálogo inter-judicial), no qual mais do que um tribunal reivindica autoridade para interpretar e proteger os direitos dos cidadãos, sem que nenhum deles possa, consistentemente, impor a sua interpretação sobre o outro¹⁰. Neste sentido, a ideia não é criar uma jurisdição paralela à jurisdição nacional, mas sim uma jurisdição complementar. Tal significa o abandono do discurso dicotômico da compatibilidade *versus* incompatibilidade entre as normas de direito interno e internacional, próprio dos esquemas hierárquico-formais, a favor de uma lógica de complementaridade (proteção multinível de direitos).

Claro que o direito internacional terá cada vez mais influência na teoria jurídica se for mediado pelo legislador, quer de âmbito estadual, quer ao nível de outros sujeitos do direito internacional. Com efeito, na ausência de órgãos internacionais centrais de execução, o direito internacional tem muito mais chances de sucesso caso seja implementado pelos Estados, o que significa que o seu futuro depende grandemente da «legitimidade local» que venha a assumir. Nesse sentido, as regiões e os respetivos sistemas de proteção de direitos humanos podem ter um papel fundamental na legitimidade e na eficácia do direito internacional. A eles acrescem a incorporação das normas de direito internacional, *maxime* de direitos humanos, nos direitos internos dos Estados, sobretudo no plano supralegislativo. A infraestrutura do direito internacional tem que assumir um modelo adequado para a sua eficácia porque se a configuração do direito internacional é específica, deve ser adaptada a essa especificidade. Daí que *um princípio da abertura aos direitos humanos*, em que as instâncias estaduais, aí incluídas as jurisdicionais, decidam pautadas por uma hermenêutica de aplicação preferencial do preceito que seja mais favorecedor do direito para o seu destinatário, capaz de concretizar o *human rights approach*, em detrimento do (clássico) *State approach*, nos pareça essencial.

A humanização do direito internacional é, quiçá, a melhor tendência. Esse foi, precisamente, o tema da última reunião anual de direito internacional da *American Society* (em 2022) – a humanização ou personalização, como lhe chamaram nessa reunião¹¹. Grandes frutos poderão advir de uma convergência jurisdicional em torno dos direitos humanos. Primeiro, porque essa convergência superará a fragmentação do próprio direito internacional dos direitos humanos. Depois, por-

10 Alec Sweet Stone, «Implementation of the judgements of the European Court of Human Rights: a shared judicial responsibility?», *Dialogue between judges*, European Court of Human Rights, Council of Europe, 2014, p. 24.

11 *Personalizing International Law*, no original. Vide <https://www.asil.org/events/2022-asil-annual-meeting>, acessado em 22 de agosto de 2023.

que permitirá ir mais além do que uma mera abordagem institucionalizada. Será necessário não esquecer que as teorias jurídicas evoluem por acumulação e não por mudanças drásticas. De resto, este direito internacional dos direitos humanos vem-se afirmando rejeitando alguns dos princípios clássicos do direito internacional geral, como, por exemplo, o princípio da competência nacional exclusiva e o princípio da não ingerência nos assuntos internos dos Estados.

3. Breve apontamento sobre Direitos Humanos em África

As vigência e aplicação do direito internacional em África estão ainda numa fase embrionária, o que se projeta na baixa frequência de aplicabilidade de normas de proteção de direitos humanos nas respetivas ordens jurídicas. Por isso, é com muito bons olhos que se vê a criação da Comissão Nacional para os Direitos Humanos e Cidadania (CNDHC) em Cabo Verde.

Há que não escamotear que o continente africano ainda possui marcas profundas do colonialismo europeu, fruto de disputas económicas e políticas que remontam ao século XIX e que produziram, entre outras consequências, grande instabilidade social. Tal é, a nosso ver, uma das justificações para a adoção tardia de instrumentos de direito internacional pelos Estados africanos.

Mas, trata-se de um continente que necessita, e muito, de proteger os direitos humanos, como se demonstrou na recente pandemia de Covid-19, ao evidenciar-se a precariedade das condições económico-sociais de muitas populações africanas. Mesmo ignorando o período pandémico, trata-se de um continente atormentado por violações generalizadas de direitos humanos, muitas vezes em larga escala. Acresce que grande parte de África tem vindo a ser abalada por uma série de eventos que contribuem para a deterioração de direitos humanos na região, como guerras civis, conflitos internacionais, crises económicas e desastres naturais.

Do ponto de vista teórico, em matéria de direitos humanos, verificamos uma certa identidade africana no período após a II Grande Guerra em torno, precisamente, do Sistema Africano de Proteção de Direitos Humanos e dos Povos, não obstante as suas debilidades institucionais.

Tal sistema permite perceber que o universalismo, na linha de autores como Kant e Habermas, não é metodologicamente antagónico a reconhecer especificidades africanas e que se refletem no seu sistema. Uma dessas especificidades está, desde logo, no título da Carta de Direitos Humanos do sistema

regional africano – Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos – como reação à experiência de escravidão e de colonialismo. Outra especificidade, e que talvez explique a falta de aperfeiçoamento do mecanismo do Tribunal Africano de Direitos Humanos e dos Povos, é a tradicional resolução africana de litígios através de conciliação e mediação e não mediante disputas judiciais, na lógica vencedor/perdedor.

Globalmente, atrevemo-nos a dizer que a cultura jurídica africana consiste numa mistura entre tradições jurídicas importadas colonialmente, e parcialmente continuadas, direito estabelecido e sistemas jurídicos tradicionais locais. Por isso, o grande desafio será o de conciliar o pluralismo jurídico africano com as características essenciais dos Estados africanos pós-coloniais. Habermas, J. (2006), *The Divided West*, Cambridge: Polity.

Referências bibliográficas

Habermas, J. (2006), *The Divided West*, Cambridge: Polity.

Schwöbel, C. (2011), *Global Constitutionalism in International Legal Perspective*, Brill/Nijhoff.

Slaughter, A-M., «A global community of courts», in *Harvard International Law Journal*, 2003, vol. 44, pp. 191 – 219.

Stone, A. S. (2014), «Implementation of the judgements of the European Court of Human Rights: a shared judicial responsibility?», *Dialogue between judges*, European Court of Human Rights, Council of Europe.

Veiga, P. (2020), *Direito constitucional e direito internacional no contexto do constitucionalismo global: um roteiro pedagógico*, Lisboa: Petrony.

Veiga, P., «A Convenção Europeia de Direitos Humanos no Ordenamento Jurídico Português de Direitos Humanos», in *Revista da Ordem dos Advogados*, III/IV, 2018, pp. 555-567.

Verdross, A. (1926), *Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft*, Vienna/Berlin: Julius Springer.

Outras fontes consultadas

American Association of International Law, *Personalizing International Law*, <https://www.asil.org/events/2022-asil-annual-meeting>, acessido em 22 de agosto de 2023.

Casos do TEDH: *S.A.S. v. France* (2014), *Belcacemi e Oussar v. Belgium* (2017) e *Dakir v. Belgium* (2017).

Greer, S.C. (2000), *The Margin of Appreciation: Interpretation and Discretion under the European Convention on Human Rights*, Council of Europe Publishing.

O ato tácito e a sua (in)conformação com a Constituição Cabo-verdiana de 1992

The Tacit act and its (in)conformity with the Cape-verdian Constitution

Simão Alves Santos¹

Sumário: Introdução; 1. O ato administrativo: 1.1. Origem e evolução do conceito de ato administrativo; 1.2. Concepções doutrinárias sobre o ato administrativo, sua evolução; 1.3. Conceitos de ato administrativo na origem do direito cabo-verdiano; 2. Ato tácito e ato administrativo; 3. O ato tácito: 3.1. Evolução histórica do ato tácito e a sua situação atual em direito comparado próximo; 3.2 A natureza jurídica do ato tácito: a) Correntes doutrinárias; b) Posição perfilhada; 4. O regime jurídico do ato tácito em Cabo Verde: a) Pressupostos de formação de ato tácito; b) O deferimento tácito; d) O indeferimento tácito; 5. A (in)constitucionalidade do ato tácito: a) O caso do deferimento tácito; b) O caso do indeferimento tácito; 6. Em indagação de uma solução; Conclusões; Referências bibliográficas.

Resumo: Este estudo objetiva analisar o ato tácito, nas suas duas vertentes positiva (deferimento tácito) e negativa (indeferimento tácito), particularmente no âmbito do direito administrativo cabo-verdiano. Demonstra-se que se trata de uma figura cuja previsão legal é inconstitucional à luz da atual Constituição, daí dever ser banido do ordenamento jurídico cabo-verdiano. Tal implica abordar o ato administrativo, porque a função prática deste tem sido a de delimitar os comportamentos da administração passíveis de controlo contencioso e porque se tem discutido

Abstract: This study aims to analyze the tacit act, in its two positive (tacit approval) and negative (tacit rejection) aspects, particularly within the scope of Cape Verdean administrative law. The aim is to demonstrate that this is a figure whose legal provisions are unconstitutional in light of the current Constitution, which is why he should be banned from Cape Verdean law. However, this implies addressing the administrative act, because its practical function has been to delimit administrative behavior subject to contentious control and because the

¹ Mestre em Ciências Jurídico-Políticas (Mestrado Científico - Menção Direito Constitucional). Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça de Cabo Verde. simantosantos@hotmail.com

amplamente na doutrina a natureza dessa figura. Após breve incursão pelo ato administrativo, demonstra-se que dele não difere muito e sobretudo tem os mesmos efeitos.

Palavras-chave: Direito Constitucional; ato tácito; inconstitucionalidade do ato tácito; Constituição Cabo-verdiana.

nature of this figure has been widely discussed in doctrine, particularly regarding its nature, since, after a brief incursion into the administrative act, it is demonstrated that it is not very different from it and above all it has the same effects.

Keywords: constitutional law; tacit act; unconstitutionality of the tacit act; Cape Verdean Constitution.

Introdução

O trabalho tem como escopo analisar o ato tácito, nas suas duas vertentes positiva (deferimento tácito) e negativa (indeferimento tácito), particularmente no âmbito do direito administrativo cabo-verdiano.

Procura-se demonstrar que se trata de uma figura cuja previsão legal é inconstitucional a luz da atual Constituição, daí dever ser banido do ordenamento jurídico cabo-verdiano.

Entretanto, versar sobre o ato tácito implica abordar, ainda que levemente, o ato administrativo, desde logo porque a função prática deste tem sido a de delimitar os comportamentos da administração passíveis de controlo contencioso e porque se tem discutido amplamente na doutrina a natureza dessa figura, particularmente quanto à sua natureza.

Assim, após breve incursão pelo ato administrativo, procura-se demonstrar que, pese embora o ato tácito não é visto como sendo um verdadeiro ato administrativo, dele não se difere muito e sobretudo tem os mesmos efeitos.

Entrando já na temática proposta, após analisar o conceito de ato tácito e a sua evolução histórica e a sua natureza, cuidar-se-á do seu regime jurídico no país, dos pressupostos da sua formação e, finalmente, procura-se demonstrar que se trata de uma figura inconstitucional à luz da Constituição, pelo que as suas previsões legais devem ser banidas.

Feita essa inferência, procura-se avaliar caminho para a sua superação, desde logo, ainda no atual contexto legislativo vigente, visando encontrar uma solução imediata que esteja em sintonia com a Constituição do país.

1. O ato administrativo

1.1 Origem e evolução do conceito de ato administrativo

Desde os primórdios da ciência administrativa que o conceito de ato administrativo surge ligado à temática contenciosa. Tem sido assim porque o desígnio do ato administrativo está na demarcação de determinados comportamentos da administração pública, em função da fiscalização da atividade administrativa pelos tribunais (Amaral, 1989).

Proveniente do contencioso administrativo, a noção de ato administrativo passou por duas fases diferenciadas, que correspondem igualmente a dois períodos de evolução do contencioso administrativo. Por esta razão a abordagem da temática do ato administrativo passa previamente pela análise da origem e evolução do contencioso administrativo, posto ter sido este uma espécie de «berço», no qual germinou e se desenvolveu a noção de decisão jurídico-pública (Silva, 2003).

A origem do contencioso administrativo remonta à revolução francesa de 1789.

É através das chamadas «leis revolucionárias» que, em conformidade com a interpretação que o movimento revolucionário deu ao princípio da separação de poderes, se retirou os atos administrativos da jurisdição dos tribunais judiciais.

Na primeira fase de evolução do contencioso administrativo este visou estabelecer as ações da administração pública que ficavam excluídas por lei da fiscalização dos tribunais judiciais (Amaral, 1989). É a chamada fase do administrador-juiz, em que o ato administrativo gozava de total isenção de controlo jurisdicional, enquanto manifestação de poder de um Estado que não se submetia à fiscalização dos «seus próprios tribunais» (Silva, 2003). Sujeitando-se, ao invés, nessa fase a uma fiscalização interna: num primeiro momento pelos próprios órgãos decisores da administração ativa; e posteriormente por órgãos consultivos (as fases de justiça reservada e de justiça delegada)².

Inicialmente, o Conselho de Estado, órgão de administração consultiva, resolvia os litígios entre a administração e os particulares, por via de pareceres, que

2 A fase de justiça reservada surge com a criação do Conselho de Estado pela Constituição de 22 de Fevereiro, ano VIII (15/12/1789).

ficavam sujeitos a homologação ou não do Chefe de Estado («*justice retenue*»), e, posteriormente, já em 1872, esse órgão ganhou autonomia e notoriedade suficientes a ponto de o poder executivo muito raramente negar homologação aos seus pareceres.

Na segunda fase de evolução do contencioso administrativo ocorreu a sua jurisdicionalização, altura em que a noção de ato administrativo passou a ser usada para revelar as atuações da administração pública submetidas ao controlo dos tribunais administrativos. Desta feita, o ato administrativo passou a ser um conceito que funcionava ao serviço do sistema de garantias dos particulares (Amaral, 1989).

Entretanto, o controlo que as autoridades jurisdicionais faziam à administração era limitado, consistindo apenas no poder de anulação do ato administrativo. Entretanto, apesar de o Conselho de Estado ter sido jurisdicionalizado, continuou integrado no poder administrativo e limitava-se a anular os atos administrativos.

1.2 Conceções doutrinárias sobre o ato administrativo, sua evolução

O conceito de ato administrativo, surgido no séc. XIX, é originário da França e de lá se espalhou para outros países, Alemanha, Itália e, em geral, para todos os países de esfera de influência do sistema administrativo do tipo francês.

Diversas têm sido as conceções teóricas sobre o conceito de ato administrativo, variando consoante os países e consoante os autores, sendo determinante, em todos os casos, a sua primeira dimensão contenciosa.

De acordo com a corrente de pensamento liberal, decorrente de uma conceção de liberdades individuais no campo político, mas, contraditoriamente, de autoritarismo no campo das relações entre a administração e o cidadão, o pensamento doutrinário costuma reconhecer duas formas de não reconhecimento de (verdadeiros) direitos subjetivos dos particulares nas relações administrativas (Silva, 2003).

A primeira seguida pelos países latinos, ligada à conceção objetivista do contencioso administrativo, em que o particular não aparece como sujeito de direitos subjetivos perante a administração, uma vez que o particular não defendia posições jurídicas próprias; e a segunda, seguida pela Alemanha, em que, aparentemente, o particular podia ser titular de posições jurídicas substantivas face à administração. Porém o conteúdo desses pretensos «direitos subjetivos» em nada

se distinguia das normas jurídicas objetivas, acabando por serem meros reflexos do direito objetivo (Silva, 2003). Além da Alemanha, esta orientação foi seguida pela «Escola subjetivista» francesa e, em Portugal, por Marcelo Caetano.

Escudando-se na conceção objetivista ou na conceção supostamente subjetivista, na verdade, a efetiva tendência de negação dos direitos subjetivos dos particulares perante a administração pública não ocorreu apenas em França, também ocorreu, v.g., na Itália, na Alemanha e em Portugal.

Ligeiramente diversa da primeira orientação, marcadamente objetivista, a segunda orientação, aparentemente subjetivista, que é seguida pela doutrina alemã e em Portugal por Marcelo Caetano (1974, 1991) ao falar em direitos subjetivos públicos dos particulares perante a administração, lhes dá um conteúdo objetivo, os conformando como meros reflexos do direito objetivo.

Apesar de continuarem a determinar alguns aspetos das construções doutrinárias atuais, daí a sua importância, é de salientar que tais entendimentos não são mais seguidos.

1.3 Conceitos de ato administrativo na origem do direito cabo-verdiano

No direito comparado que nos é mais próximo, distinguem-se dois conceitos clássicos de ato administrativo: o conceito amplo de ato administrativo que tem influências francesa, desde logo, pela ideia da voluntariedade da conduta e pela dimensão do ato administrativo, caracterizado pela simples produção de efeitos; e o conceito restrito de ato administrativo, também de raiz no modelo autoritário francês, assente no pensamento de Hauriou³, espelhado na ideia de decisão executória, mas já com influências do modelo clássico alemão de Otto Mayer, espelhado na ideia definidora do direito.

Marcelo Caetano apresenta duas definições de ato administrativo, uma ampla e uma restrita: a primeira como conduta voluntária de um órgão da Administração que, no exercício de um poder público e para a prossecução dos interesses postos por lei a seu cargo, produza efeitos jurídicos num caso concreto; e a segunda como conduta voluntária de um órgão da Administração no exercício de um poder público que para a prossecução de interesses a seu cargo, pondo termo a um pro-

3 *Vide* Hauriou, Maurice, Précis de droit administratif et de droit public, Sirey, 1927; La théorie de l' institution et de la fondation. Essai de vitalisme social. In: Aux sources du droit: le pouvoir, l'ordre et la liberté. Cahiers de la Nouvelle Journée, n. 23, 1925 (reimpresso Université de Caen, 1990).

cesso administrativo gracioso ou dando resolução final a uma petição, defina, com força obrigatória e coerciva, situações jurídicas concretas (Caetano, 1991).

Próxima dessa definição ampla, embora com variantes, Freitas do Amaral define ato administrativo como ato jurídico unilateral praticado por um órgão da Administração no exercício do poder administrativo a que visa a produção de efeitos jurídicos sobre uma situação individual num caso concreto (Amaral, 1989).

Similar à definição deste autor é a de João Caupers, para quem o ato administrativo é um ato jurídico unilateral com carácter decisório, praticado no exercício de uma atividade administrativa pública, destinado a produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta (Caupers, 2007).

Diferentes das concepções amplas referidas, Rogério Soares (1980) e Sêrvulo Correia (1987) adotam concepções restritas, embora diversas.

Distinta das concepções apresentadas é a de Vasco Pereira da Silva, que começa por asseverar que o ato administrativo deve ser definido de forma ampla, de modo a corresponder à diversidade e complexidade das atuações administrativas dos dias de hoje, compreendendo tanto a clássica atividade no domínio da administração agressiva como as decisões de natureza prestadora e conformadora (Silva, 2003). No seu dizer, as construções restritivas do ato administrativo não tiveram em conta o fator procedimento, o que é errado, uma vez que este não pode ser desligado da prática de atos administrativos. A noção de ato administrativo não deve, portanto, limitar-se a compreender apenas as decisões administrativas assimiláveis aos negócios jurídicos ou às regulações jurídico-públicas, antes deve alargar-se também a todas as atuações procedimentais (Silva, 2003). Além disso, segundo o autor, o conceito de ato administrativo amplo deve ser válido em toda a extensão das atuações da administração, não se distinguindo, em termos substantivos, os chamados atos recorríveis dos não recorríveis. Em ambos os casos, além de não haver diferenças de natureza, se está sempre perante atos administrativos (Silva, 2003).

Assim, para este autor, ato administrativo é toda e qualquer manifestação unilateral de vontade, de conhecimento ou de desejo, proveniente da administração pública e destinada à satisfação de necessidades coletivas que, praticada no decurso de um procedimento, se destina à produção de efeitos jurídicos de carácter individual e concreto (Silva, 2003).

De resto, esta concepção ampla parece ir de encontro às definições que a Constituição e Código de Procedimento Administrativo/CPA (portugueses) apre-

sentam de ato administrativo (art.ºs 268.º, n.º 4, e 120.º). Portanto, uma conceção que abarca os atos com eficácia externa, mas também os atos meramente internos.

Em Cabo Verde é também conceção desta amplitude que se adotou (art.º 8.º do Dec. Legislativo n.º 15/97, de 10/11) e que vai, igualmente, de encontro ao estabelecido na al. e) do art.º 245.º da Constituição da República de Cabo Verde/CRCV.

2. Ato tácito e ato administrativo

Ligada à temática do silêncio está a questão de saber que valor atribuir à falta de manifestação expressa da administração, quando solicitada a se pronunciar sobre pedidos dos cidadãos, nos casos em que tem o dever de decidir.

Regra geral, a *nudo cogitacio* não é suscetível de valoração, sendo esta asserção válida em relação a qualquer ramo do direito. O direito administrativo não foge a esta regra, nele também o silêncio não tem relevância, excetuando nas situações em que um órgão da administração é instado a tomar uma decisão concreta, em matéria da sua competência, de que é obrigada a pronunciar-se num certo prazo, sendo ainda legalmente previsível a valoração jurídica desse silêncio.

Segundo Marcelo Caetano, a conduta passiva ou silenciosa do órgão da administração é voluntária (Caetano, 1991). Daí que, reunidos os requisitos exigidos pela lei, essa passividade ou silêncio integra a prática de um ato administrativo. É que a administração pública está vinculada ao princípio da decisão (art.º 11.º do Dec. Leg. 2/95, de 20/06), o que a obriga a se pronunciar sobre os pedidos formulados pelos particulares. Afigura-se até que ligado ao princípio da decisão não está apenas a obrigação de a administração se pronunciar sobre os pedidos que lhe são formulados, como também facilitar a proteção dos particulares em face de omissões administrativas ilegais, designadamente facilitando a formação do ato tácito pela previsão genérica de um dever legal de decidir.

É com base nesse princípio que, tal como no direito comparado, a lei cabo-verdiana optou por, reunidos certos requisitos, atribuir um significado jurídico ao silêncio da administração pública ante aos pedidos dos particulares.

Seguindo modelos próximos, o Dec. Leg. cabo-verdiano n.º 2/95, de 20/06, atribui, preenchidos determinados pressupostos, valor de uma resposta, ao silêncio da administração. É o que se convencionou chamar de deferimento tácito ou indeferimento tácito, conforme for positivo ou negativo o significado a que se atribui ao silêncio dos órgãos da administração.

O silêncio é visto como sendo a manifestação voluntária de uma vontade da administração, integrante de um verdadeiro ato administrativo (Enterría y Fernández, 2000). Isso independentemente de redundar em deferimento tácito ou em indeferimento tácito.

Contudo, há na doutrina comparada quem considera o deferimento tácito como sendo um verdadeiro ato administrativo, mas já não o mesmo em relação ao indeferimento tácito. Neste caso, a passividade ou o silêncio da administração apenas permitia ao administrado presumir que a sua pretensão foi indeferida. Sendo que a falta de decisão não corresponde a um «indefiro», ou seja, à negação da pretensão formulada, mas apenas permite ao particular presumir tal indeferimento para assim poder obter, em sede de impugnação, uma decisão anulatória daquela (Oliveira e Dias, 2005).

Apesar desses posicionamentos, como se verá, regra geral, os autores que considera o ato tácito um verdadeiro ato administrativo, o consideram em todas as suas variantes (deferimento e indeferimento). É o que sucede com Marcelo Caetano (1974, 1991), Sérvulo Correia (1980) e Rogério Soares (1987). De igual modo, parece que aqueles que o consideram como não sendo um verdadeiro ato administrativo, grosso modo, consideram-no também nessas duas variantes (pese embora nalguns casos com argumentos que parecem demonstrar que se tinha em mente apenas o indeferimento tácito). Como defensores desta corrente doutrinal constam os nomes de Diogo Freitas do Amaral (1998), Carla Gomes (2007), M. Esteves de Oliveira (1997) e João Tiago Silveira (considerando o ato tácito uma ficção de ato administrativo), bem como André Gonçalves Pereira (1977) e Rui Machete (1979) - considerando o ato tácito um mero pressuposto para o recurso contencioso- e ainda Marcelo Rebelo de Sousa (1979) e André Salgado de Matos (2010)- considerando o ato tácito uma omissão juridicamente relevante.

3. O ato tácito

3.1 Evolução histórica do ato tácito e a sua situação atual em direito comparado próximo

O Direito administrativo francês, «berço» do ramo de direito com a mesma designação, inicialmente, reconheceu à administração pública o privilégio de optar pelo silêncio, ao estipular que apenas podia ser demandada contenciosamente na sequência de uma conduta positiva (*privilège du préalable*), não devido ao seu silêncio. A omissão era, portanto, vista como uma prerrogativa do poder (Sou-

sa e Matos, 2010). Entretanto, tal como aconteceu com o ato administrativo, o significado jurídico do silêncio da administração quando instada a se pronunciar perante uma pretensão do particular e a inerente figura do ato tácito viria a surgir, no âmbito contencioso, também em França.

Querendo impedir que a inércia da administração pública pudesse coatar ao particular a possibilidade de recorrer contenciosamente, o legislador francês consagrou a possibilidade do administrado, passado certo tempo, num primeiro momento apenas em relação a inércia dos ministros, considerar rejeitada a sua reclamação e então poder recorrer para o Conselho de Estado. Nascia assim o ato de indeferimento tácito.

Numa fase seguinte, já com a Lei de 17/07/1900, a figura do indeferimento tácito passaria a ser aplicada em França a todas as situações de inércia da administração em que, caso houvesse decisão, poderia haver recurso para o Conselho de Estado.

Em Portugal, a primeira consagração do indeferimento tácito remonta ao Decreto n.º 17759, de 14/12/1929, alusivo ao Regimento do Conselho Superior das Colónias. Em relação ao continente, tal consagração viria a ter lugar através da Base XXII da Lei n.º 1940, de 03/04/1940, e, posteriormente, com o CA, que previu expressamente o ato tácito.

Do ponto de vista doutrinal, a teoria do ato tácito nesse país deve-se ao pensamento de Marcelo Caetano (1974, 1991), que na primeira edição do seu Manual abordou, de forma dogmática, essa temática. Nascia assim o ato tácito, enquanto omissão juridicamente relevante da administração pública portuguesa.

O sistema administrativo português (a que o cabo-verdiano está umbilicalmente ligado) evoluiria, pois, no sentido de atribuir às omissões de atos administrativos os efeitos típicos que haviam de resultar da sua prática.

Antes do surgimento legal do instituto do ato tácito, subjacente ao dogma do «*privilège du préalable*», estava a ideia da irrelevância das omissões administrativas. É já numa fase intermédia do tratamento legal das omissões da administração pública que surge o instituto do ato tácito. Em nome do princípio da separação de poderes, entendia-se que ante uma omissão indevida de um ato administrativo solicitado, mediante pedido de um cidadão, o tribunal não podia condenar a administração à prática do ato devido.

Entretanto, como forma de contornar o silêncio indevido da administração, numa primeira fase, legislou-se no sentido de permitir ao particular o uso dos meios processuais de impugnação nos mesmos moldes em que o faria se tivesse sido praticado o ato administrativo de indeferimento. Surgia, então, a solução legal segunda a qual a omissão da administração pública implicava indeferimento tácito.

A utilidade e garantia para o cidadão, ante o indeferimento tácito, era a de, na eventualidade de anulação contenciosa do indeferimento tácito, a administração ter o dever de abrir ou reabrir o procedimento administrativo, findo o qual devia proferir uma decisão e, estando em causa uma competência vinculada, revestir essa decisão de conteúdo implicitamente considerado na sentença anulatória como sendo o do ato legalmente devido.

O ato tácito começou, assim, por ser um expediente normativo de utilidade circunscrita à esfera contenciosa (Sousa e Matos, 2010). Numa segunda fase da sua consagração, o ato tácito evolui-se no sentido de prever situações em que a omissão da prática de ato administrativo devido se associa um significado permissivo da pretensão formulada pelo cidadão. Nasce, assim, o ato de deferimento tácito, que corresponde às situações em que a omissão da administração pública implica um deferimento tácito.

Em Portugal, coerente com a situação existente na legislação anterior, consagrou-se o indeferimento tácito como regime regra das omissões de atos administrativos devidos (art.º 109.º, n.º 1, CPA atual), admitindo o deferimento tácito apenas em casos expressamente previstos (art.º 108.º, n.ºs 1 e 3).

Porém, contrariamente ao que ainda acontece em Cabo Verde, em que se mantém o figurino da legislação portuguesa antiga, em Portugal apenas prevalece o ato tácito positivo, não mais o ato tácito negativo. Assim, o deferimento tácito é, atualmente, a única modalidade de ato tácito existente no direito administrativo português (em 2004, mediante alterações ao CPTA, através dos art.ºs 46.º, n.º 2, al. b) e 66.º - 71.º, «abateu-se» o ato tácito negativo). O indeferimento tácito foi posto termo ao se consagrar a possibilidade de condenação jurisdicional da administração pública à prática de atos devidos (os ditos preceitos, de forma tácita, revogaram os art.ºs 109.º e 175.º, n.º 3, do CPA, que consagravam o indeferimento tácito (Sousa e Matos, 2010).

Assim, nesse país, atualmente a omissão de atos administrativos legalmente devidos permite, como regra, a formulação de pedidos de condenação jurisdicional à prática de tais atos, a deduzir em sede de ação administrativa especial [art.ºs 46.º, n.º 2, al. b) e 66.º - 71.º do CPTA] - Sousa e Matos, 2010).

3.2 A natureza jurídica do ato tácito

a) Correntes doutrinárias

No direito comparado tem-se debatido sobre a natureza jurídica do ato tácito, havendo autores que o considera um verdadeiro ato administrativo, outros uma ficção de ato administrativo, havendo também quem entenda que se trata de um mero facto jurídico e, ainda, autores há que o considera mais que um mero facto jurídico, não chegando a ser um ato administrativo ou a ficção deste.

Em Portugal, a primeira corrente doutrinária é encabeçada por Marcelo Caetano (1974) seguido por Sérvulo Correia (1987), Rogério Soares (1987) e Alexandre de Albuquerque (1989). Para esta corrente doutrinária, o ato tácito é um verdadeiro ato administrativo, na medida em que por trás da sua emissão está uma conduta voluntária da administração pública. A segunda corrente, perfilhada por Diogo Freitas do Amaral (1989), M. Esteves de Oliveira (1997) e João Tiago Silveira (2004, 2020), considera que o ato tácito não é um ato administrativo, mas sim uma ficção de ato administrativo, o que implica que se lhe aplica o regime deste, isso quanto a pressupostos, elementos, requisitos de legalidade e eficácia, execução, revogação, substituição e impugnação (administrativa e contenciosa). Conforme esta corrente, em regra, não há ato voluntário no chamado ato tácito, mas há mais do que um simples pressuposto de recurso contencioso (Amaral, 1989).

Posição similar à defendida por Freitas do Amaral (1989) tem Carla Amado Gomes (2007), que vê no ato silente (expressão também de Rogério Soares) uma ficção de ato administrativo, que, além de efeitos adjetivos, produz alguns efeitos substantivos.

A terceira corrente, defendida por André Gonçalves Pereira (1977) e Rui de Machete (1979), entende que o ato tácito é um mero facto jurídico de que depende a verificação de um pressuposto processual de impugnação de atos administrativos. Assim, conforme esta doutrina não há ato voluntário no ato tácito, razão pela qual ele não é ato administrativo, mas sim um mero pressuposto para o recurso contencioso.

A quarta corrente, eclética na sua génese, perfilhada por Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos (2010), entende que o ato tácito é uma omissão juridicamente relevante. Esta corrente doutrinária parte da ideia de que o ato tácito é mais do que um mero facto jurídico, mas menos que um ato adminis-

trativo ou a sua ficção, afirmando, de seguida, que se trata, inequivocamente, de uma omissão juridicamente relevante (Sousa e Matos, 2010). O ato tácito é uma omissão na medida em que advém de uma não adoção de conduta devida por parte da administração pública, e é juridicamente relevante porque a lei atribui à essa omissão consequência jurídica, ou seja, relevância jurídica.

b) Posição perfilhada

Apesar se ser tentado a aderir à tese de aqueles que veem no ato tácito um verdadeiro ato administrativo, sobretudo o ato tácito positivo, a verdade é que subjacente à ideia de ato administrativo está uma decisão, o que não ocorre no ato tácito, quer no positivo quer no negativo. Tal como no indeferimento tácito, no deferimento tácito não há uma decisão propriamente dita, pelo contrário, se omite o dever de decisão (cfr. art.º 8.º do Dec. Leg. n.º 15/97, de 10/11).

Assim, embora considerando que o ato tácito (positivo ou negativo) não é um verdadeiro ato administrativo, não se deixa de perfilhar tese próxima, qual seja, a que vê no ato tácito uma ficção de ato administrativo, o que implica lhe aplicar o mesmo regime deste.

Em abono da verdade, esta orientação não difere de fundo em relação aquela que considera o ato tácito um verdadeiro ato administrativo, não há divergências de grande relevo entre elas. A primeira considera o ato tácito um verdadeiro ato administrativo, advindo desse entendimento todas as inferências inerentes ao ato administrativo, enquanto a segunda, pese embora considera o ato tácito uma ficção jurídica de ato administrativo, não deixa de chegar às mesmas ilações mormente quanto aos efeitos. Assim é porque, no ato tácito há mais do que um simples pressuposto do recurso contencioso. Ele é tratado por lei como se fosse um ato administrativo para todos os efeitos (adjetivos e substantivos), e não apenas para o efeito o recurso contencioso: tal ato pode ser revogado, suspenso, confirmado, alterado, interpretado, etc. (Amaral, 1989).

Ora, do entendimento de que o ato tácito é uma ficção de ato administrativo tem, como consequência, a aplicação ao mesmo de todo o regime do ato administrativo, isto quanto a pressupostos, elementos, requisitos de legalidade e eficácia, execução, revogação, substituição e impugnação, quer graciosa quer contenciosa.

Sendo esta a posição perfilhada quanto a natureza do ato tácito, o que implica aplicar ao mesmo o regime de ato administrativo, posto que para todos os efeitos tudo se passa como se o fosse, tal em nada obsta as ilações a formular quanto a sua eventual inconformação com a Constituição cabo-verdiana.

4. O regime jurídico do ato tácito em Cabo Verde

Regra geral, os atos administrativos revestem-se a forma expressa, podendo, no entanto, haver casos excepcionais em que o ato administrativo pode revestir forma tácita.

O chamado ato tácito ocorre nas situações em que a administração, perante uma solicitação de um particular, nada faz ou nada diz, sendo que esse silêncio adquire significado jurídico, decorrendo daí, portanto, efeitos jurídicos.

Na verdade, é em nome do princípio da prossecução do interesse público que a lei acaba por atribuir valor jurídico às omissões dos órgãos da administração pública. Com efeito, porque a administração pública existe para a prossecução dos interesses públicos que a lei coloca a seu cargo, não seria admissível que lhe fosse permitido se manter em silêncio ante as solicitações dos administrados, sem que estes tivessem forma de defender os seus interesses.

Seguindo este paradigma, a lei cabo-verdiana (Dec. Leg. n.º 2/95, de 20/06, no seu art.º 11.º) consagrou de forma expressa o princípio da decisão e, nisto, abriu caminho às omissões juridicamente relevantes. Caso assim não fosse, perante pretensões de particulares a administração podia puro e simples manter-se em silêncio, o que os deixaria desarmados, num sistema jurídico que organiza a proteção dos administrados sobretudo na base do recurso contencioso de anulação – o que pressupõe a prática de um ato administrativo definitivo e executório, de que se pode recorrer (Amaral, 1989). É que num sistema administrativo como o cabo-verdiano, em que a garantia dos cidadãos face ao silêncio da administração está, puro e simples, no direito de recorrer contenciosamente dos atos praticados por esta, tal só é possível mediante atribuição de significado jurídico a esse silêncio.

Assim, em certas situações, como forma de garantia do particular, optou-se legalmente por atribuir um determinado significado jurídico ao silêncio da administração, o que lhe abre caminho para recorrer aos tribunais. Esse silêncio pode ter significado positivo ou negativo, sendo o que se convencionou denominar de ato tácito positivo ou ato tácito negativo. No primeiro caso, a lei atribui ao silêncio da administração um significado de deferimento tácito e no segundo de indeferimento tácito. No ato tácito positivo, colocado perante uma pretensão de um particular, o silêncio do órgão administrativo, para além de certo lapso de tempo, é considerado pela lei como sendo manifestação tácita de vontade da administração num sentido positivo para o particular.

No ato tácito negativo, colocado perante uma pretensão de um particular, o silêncio da administração, decorrido certo período de tempo, é tomado como indeferimento do pedido do particular. Presume-se, nestes casos, que há ali uma vontade tácita da administração num sentido negativo para o interessado, pois a sua pretensão se considera indeferida: daí, ato tácito negativo ou indeferimento tácito.

Em Cabo Verde, o instituto do ato tácito vem consagrado no Cap. V do Dec. Leg. n.º 2/95, de 20/06, (art.ºs 41.º e 42.º). A regra geral no direito administrativo cabo-verdiano é a de que o silêncio da administração perante o pedido de um particular equivale ao indeferimento, corresponde ao ato tácito negativo (art.º 42.º, n.º 1, do Dec. Leg. n.º 2/95, de 20/06).

Esse regime geral adotado é benigno para a administração pública, pois não a obriga a tratar com maior atenção os pedidos dos administrados, como aconteceria se o seu silêncio valesse deferimento (Sousa, 1999). Ao invés, os casos em que o silêncio da administração implica o deferimento, equivalente ao ato tácito positivo, devem estar expressos e de forma taxativa na lei. O deferimento tácito é uma solução excecional, confinada aos casos taxativamente elencados pelo legislador. No caso cabo-verdiano, só nas situações previstas no art.º 41.º, n.º 1, do Dec. Leg. n.º 2/95, de 20/06, em leis especiais ou em decretos regulamentares do governo é que o silêncio do órgão administrativo competente para decidir, decorrido certo tempo, leva ao deferimento tácito.

a) Pressupostos de formação de ato tácito

Do decorrente dos Dec. Leg. n.ºs 2/95, de 20/06, e 18/97, de 10/11, dos princípios e das regras gerais aplicáveis ao procedimento administrativo, tem-se por certo que no direito administrativo cabo-verdiano as condições de produção do ato tácito (positivo ou negativo) são as seguintes: previsão legal de ato tácito - positivo ou negativo (art.ºs 41.º e 42.º, do Dec. Leg. n.º 2/95, de 20/06); formulação de pedido de decisão a um órgão da administração, num caso concreto, (art.º 6.º, n.º 1, do Dec. Leg. n.º 18/97, de 10/11); legitimidade ou competência do autor que faz o pedido de decisão (art.º 5.º do Dec. Leg. n.º 18/97, de 10/11); regularidade formal do pedido (art.º 11.º do Dec. Leg. n.º 18/97, de 10/11); competência do órgão da administração ao qual é feito o pedido de decisão (art.º 13.º do Dec. Leg. n.º 18/97, de 10/11); dever legal de decisão (art.º 11.º, n.º1, do Dec. Leg. n.º 2/95, de 20/06); decurso do prazo legal para decidir (41.º, n.º 2, e 42.º, n.º 2, do Dec. Leg. n.º 2/95, de 20/06); e ausência de decisão ou de qualquer causa de extinção do procedimento antes do decurso do prazo legal para decidir (art.º 30.º do Dec. Leg. n.º 18/97, de 10/11).

b) O deferimento tácito

Como se disse, as situações que conduzem ao ato tácito positivo no direito cabo-verdiano estão expressamente previstas e de forma taxativa na lei, ao certo no Dec. Leg. n.º 2/95, de 20/06, em leis especiais ou decretos regulamentares.

O dito Dec. Legislativo prevê taxativamente as situações em que o silêncio da administração perante um pedido de um particular implica o deferimento tácito (art.º 41.º, n.º 1). No nosso sistema cabo-verdiano, regra geral, são as situações mencionadas nesse preceito legal em que o silêncio da administração, perante pretensões dos particulares, implica ato tácito positivo. Entretanto, para além destas, expressamente previstas no dito diploma legal, o mesmo prevê a possibilidade de existirem outras em leis especiais ou decretos regulamentares do governo [al. h) do n.º 1 do art.º 41.º].

É mister ressaltar que das situações previstas se constata que o legislador cabo-verdiano optou por contemplar o deferimento tácito para casos de «necessidade» e, para além disso, parece estar reservado apenas às situações tendencialmente inócuas para a administração pública. Ao certo, para aquelas situações que não são tendencialmente prejudiciais ou lesivas para os interesses públicos. Grosso modo, previu o deferimento tácito para os casos em que o exercício de um direito por um particular depende de aprovação ou autorização de um órgão da administração pública (é o que se extrai das situações previstas no n.º 1 do art.º 41.º Dec. Leg. n.º 2/95, de 20/06).

Apesar de se ter optado por uma solução de ato tácito positivo que tende a não prejudicar a administração, o mesmo tem para esta o inconveniente da indiferença em relação às razões que ditam a omissão, que podem ir desde a mera negligência até à falta de titular do órgão com competência para decidir. Já para o particular apresenta vantagem, desde logo pelo facto de ver satisfeita a sua pretensão.

Entretanto, num sistema como o cabo-verdiano em que, regra geral, o silêncio da administração ante um pedido de um particular gera ato de indeferimento tácito, o ato tácito positivo é propenso ao privilegiamento de alguns particulares em detrimento de outros. É que não raras vezes o deferimento tácito pode pôr em causa interesses de terceiros, invadindo a esfera jurídica de eventuais terceiros interessados no procedimento, e ir até contra o próprio interesse público. Daí que, dada a complexidade das relações administrativas atuais, que frequentemente extravasam o campo puramente bilateral, a formação do ato tácito positivo não pode ser visto, puro e simples, como uma vantagem para o particular beneficiário e uma eventual desvantagem para a administração.

Apesar de tudo isso, não deixa de ser um sistema equilibrado, em que mais vale privilegiar alguns particulares do que optar apenas pelo indeferimento tácito, isto com todas as consequências inerentes. Costuma-se até dizer que o ato tácito de deferimento é preferível na perspectiva do particular e suportável do ponto de vista do interesse público e de terceiros.

Assim, grosso modo, pode-se afirmar que a solução de ato tácito positivo vertida no art.º 41.º do Dec. Leg. n.º 2/95, de 20/06, é razoável. Mais, considera-se ter havido ponderação do legislador ao contemplar essa solução apenas para os casos em que tendencialmente não são prejudiciais ou lesivos para os interesses públicos.

O prazo legal para a produção do ato tácito positivo é de trinta dias a contar da formulação do pedido ou da apresentação do processo no órgão competente para decidir (art.º 41.º, n.º 2, do Dec. Leg. n.º 2/95, de 20/06).

O n.º 3 deste dispositivo legal prevê um mecanismo de salvaguarda para o particular perante terceiros e serve também para responsabilizar a administração pública. Esta deixa passar o prazo sem pronunciar sobre a pretensão do particular, gerando assim um ato tácito positivo, e ainda fica obrigada a passar certidão, ao particular, que atesta o deferimento tácito. É que o ato tácito não deixa de criar insegurança no particular que normalmente não estará ciente da legalidade da sua pretensão e as vezes nem sabe sequer se no seu caso vigora a regra do deferimento tácito e se o mesmo já se produziu. Por outro lado, esta solução tem a ver com o facto de que o silêncio da administração pública gerador do ato tácito positivo pode, como se disse já, produzir efeitos sobre terceiros. Na verdade, o ato tácito positivo, para além dos problemas que cria do ponto de vista do desmantelamento do procedimento, gera situações de oponibilidade a terceiros. Há situações em que o ato tácito positivo, gerado pelo silêncio da administração, vá interferir na esfera jurídica de terceiros. Daí que o particular beneficiário do deferimento tácito precisa de certidão que atesta o deferimento tácito para poder demonstrar a sua posição jurídica perante terceiros. Não se pode olvidar que o particular, ao abrigo do ato tácito positivo, o que tem é o silêncio da administração, embora gerador da sua posição jurídica. Portanto, só ele sabe que está investido numa determinada faculdade. Entretanto, se terceiros lesados quiserem impugnar o ato tácito de deferimento tácito, nada têm, apenas o silêncio da administração. Assim, a emissão da certidão que atesta o deferimento tácito, perante terceiros, dá maior segurança ao particular titular da posição jurídica gerada, lhe permite exhibir a posição jurí-

dica a que está investida perante aqueles e é elemento comprovativo para estes em sede de impugnação.

Outrossim, de forma curiosa e diferente de outras latitudes, o sistema administrativo cabo-verdiano prevê um mecanismo de imputação de responsabilidade civil e disciplinar, por falta grave, aos funcionários e agentes da administração que, por dolo ou negligência, derem causa ao deferimento tácito do qual resulta prejuízos para a administração pública, para terceiros ou para o interesse público (art.º 41.º, n.º 4, do Dec. Leg. n.º 2/95, de 20/06). Trata-se, pois, de um mecanismo em que é previsível chamar à responsabilização o órgão da administração que nessas circunstâncias der causa ao deferimento tácito.

Noutras latitudes, tem-se acusado o deferimento tácito de fomentar permissões legais que podem levar à adoção de atos ilegais, que podem causar prejuízos para a administração, para terceiros ou para o interesse público. Com efeito, diferente das situações de decisão expressa, em que o órgão da administração procura se rodear de cautelas, do deferimento tácito pode resultar situações de ilegalidades manifestas, fomentadas mediante conivência do órgão decisor da administração pública. Tais situações de ilegalidade são, pois, potenciadoras de vícios no funcionamento da administração pública, na medida em que a obtenção de resultado positivo por parte do particular pode ocorrer mediante cumplicidade de órgãos da administração, sem que estes respondam, efetivamente, pela omissão lesiva.

No caso cabo-verdiano, não obstante o legislador ter previsto o mecanismo de ato tácito positivo, não deixou de lhe introduzir salvaguardas, ao impor aos órgãos da administração o dever de deixar produzir ato de deferimento tácito apenas nas situações das quais não resultam prejuízos para a administração pública, para terceiros ou para o interesse público. Com esta solução, a lei cabo-verdiana impõe, assim, ao órgão da administração competente para praticar o ato, a obrigação de não deixar produzir o deferimento tácito nas situações que resultam prejuízos para a administração, para terceiros ou para o interesse público. A solução de imputação de responsabilidade civil e disciplinar, por falta grave, aos funcionários e agentes que, por dolo ou negligência, derem causa ao deferimento tácito do qual resulta prejuízos para a administração pública, para terceiros ou para o interesse público, não deixa de ser um mecanismo de dissuasão contra a inércia do órgão competente para a prática do ato administrativo.

Do exposto, parece ser acertado assegurar que o mecanismo previsto pela legislação cabo-verdiana para a produção de deferimento tácito é, grosso modo,

equilibrado e procura resguardar a administração pública, proteger os interesses públicos e de terceiros.

c) O indeferimento tácito

No atual sistema administrativo cabo-verdiano, como se disse já, perante pretensões dos particulares, decorrido certo tempo sem que haja decisão, o silêncio da administração gera o ato tácito negativo.

Com efeito, dispõe o n.º 1 do art.º 42.º do Dec. Leg. n.º 2/95, de 20/06, que *«fora os casos previstos no artigo antecedente, a falta de decisão final, dentro do prazo legalmente estabelecido para a tomar, sobre a pretensão dirigida a órgão administrativo competente confere ao interessado, salvo disposição em contrário, a faculdade de presumir indeferida essa pretensão, para poder exercer o respetivo meio legal de impugnação»*.

Disto resulta que a regra no direito cabo-verdiano é a de que o ato tácito é negativo: só há ato tácito positivo nos casos expressamente previstos por lei.

Além da previsão geral do indeferimento tácito estar no Dec. Leg. n.º 2/95, de 20/06, outras legislações também contemplam essa figura, é o caso v.g. do estatuto dos municípios, a Lei n.º 134/IV/95, de 03/07, no seu art.º 146.º, n.º 2.

No ato tácito negativo, passado o prazo legal sem que o órgão competente da administração tenha decidido o pedido formulado pelo particular, entende-se que este foi indeferido. Nestas situações, considera-se que há uma vontade tácita da administração num sentido negativo para o interessado, pois a sua pretensão se considera indeferida (Amaral, 1989).

Esta solução tem a vantagem de permitir ao particular recorrer contenciosamente.

É que valendo o silêncio da administração como indeferimento da pretensão do particular, decorrido o prazo legal para aquela decidir, este pode recorrer contenciosamente contra o indeferimento do seu pedido.

Caso não se adotasse esta solução legal, de duas uma, ou a administração recusava expressamente a pretensão do particular e este podia então recorrer contenciosamente ou, se mantendo em silêncio, o particular nada podia fazer, ficando assim completamente desprotegido.

Entretanto, a solução adotada protege o particular em parte. Em parte, porque, em abono da verdade, apenas lhe permite lançar mão do recurso contencioso de anulação.

Face ao recurso, de duas uma, o tribunal considera que o indeferimento do pedido do particular foi legal, ao que dá razão à administração, ou considera que o indeferimento do pedido do particular foi ilegal, situação em que dá razão ao particular anulando o ato tácito. Neste caso, da anulação contenciosa do indeferimento tácito, resulta o dever de a administração satisfazer cabalmente a pretensão apresentada pelo particular (Amaral, 1989), o que, entretanto, pode não acontecer. Daí a afirmação deste sistema ser aparentemente protetor do particular, posto que, efetivamente, atendendo ao que resulta da legislação ordinária atual, não há como obrigar a administração a praticar o ato devido.

Em abono da verdade, a consagração do ato tácito negativo visou desculpar a administração para não ponderar e para não decidir. Com a criação do ato tácito, aparentemente vocacionado para resolver situações em que o particular enfrenta a inércia da administração, o legislador concedeu ao particular um meio de ultrapassar a exigência do *acte préalable*, pressuposto indispensável do recurso contencioso, porém o que fez foi “ludibriar” o particular. Com efeito, no dizer de Carla Amado, sob as vestes de uma benesse salvadora, o que o ato silente (negativo) consegue é entreter o particular num longo recurso em que, no final, a máxima vitória que consegue alcançar (no caso de provimento) é como... a de Pirro.

Assim sendo, o ato tácito negativo é uma figura que serve, sobretudo, interesses da administração, não dos administrados. É que face a um pedido de um particular, aquela pode não fazer nada, pode manter-se em silêncio absoluto em relação ao caso, isso mesmo depois da anulação contenciosa do ato de indeferimento tácito, o que pode ser muito penalizante para o particular. Tal pode acontecer, desde logo, porque tratando-se de um modelo administrativo em que apenas pode haver recurso de anulação, não são admitidas sentenças condenatórias à prática do ato administrativo devido e nem sentenças substitutivas. Na verdade, tendo a sentença natureza meramente anulatória, isso faz com que a pretensão do particular à emissão de um ato jurídico, no momento da sentença final, volte à estaca zero.

A lei criou assim um mecanismo que na prática permite a administração pública, caso assim entender, não dar satisfação alguma ao particular, não podendo este fazer o quer que seja. Nem sequer poder, ulteriormente, lançar mão do processo de execução de sentença.

A acontecer tal situação, o ato tácito negativo transforma-se num mecanismo perfeitamente inútil e frustrante para o administrado. É que, como diz Carla Amado, «a ausência de efeitos condenatórios imediatamente derivados da sentença de anulação significa que só naqueles casos em que o ato silente negativo se limitou a impedir a continuação da produção de efeitos de um ato administrativo duradouro seja possível reconhecer efeito útil à sentença anulatória».

Quanto ao prazo para a formação do ato de indeferimento tácito este é, em geral, de 90 (noventa) dias (corpo do n.º 2 do art.º 42.º do Dec. Leg. n.º 2/95, de 20/06.)

O prazo para a formação de indeferimento tácito conta-se a partir da data de entrada do requerimento ou petição no serviço competente. Entretanto, se a lei impuser formalidades especiais para a fase preparatória da decisão final, o prazo conta-se a partir do termo do prazo fixado na lei para a conclusão dessas formalidades especiais ou, na falta de fixação deste prazo, a partir do termo de três meses após a apresentação da pretensão, ou, ainda, da data do conhecimento da conclusão das formalidades especiais, se for anterior ao termo de três meses após a apresentação da pretensão [als. a) a c) do aludido n.º 2].

Quanto aos fundamentos para a impugnação contenciosa do indeferimento tácito, o particular pode alegar, desde logo, violação da lei por falta de decisão, nos casos em que é titular de um direito subjetivo face à administração, ou vício de forma por falta de fundamentação. É que resultando do silêncio da administração uma «decisão» desfavorável para o particular, esse ato «decisório» teria de ser, obrigatoriamente, fundamentado (art.º 43.º do Dec. Leg. n.º 2/95, de 20/06).

Assim, é acertado afirmar que o indeferimento tácito está sempre, pelo menos, afetado de dois vícios: violação de lei por falta de decisão, e vício de forma por falta de fundamentação. Além destes fundamentos, ante ao indeferimento tácito, se poderá alegar ainda, conforme o caso, violação de lei por ofensa de um princípio geral de direito, vício de forma por inobservância de formalidade essencial e desvio de poder (Amaral, 1989).

5. A (in)constitucionalidade do ato tácito

5.1 O caso do deferimento tácito

Regra geral, apresentada uma pretensão por um particular à administração pública, esta fica na obrigação de decidir (art.º 11.º n.º 1, do Dec. Leg. n.º 2/95,

de 20/06). Esta é a situação normal, uma vez que uma das missões da administração pública é dar satisfação às necessidades dos cidadãos (art.º 24.º, n.º 2, da CRCV). Contudo, pode acontecer que perante um pedido de um particular a administração reduz-se ao silêncio, pondo o cidadão numa situação de impossibilidade de ver satisfeita a sua solicitação. Assim, procurando evitar o desamparo dos cidadãos perante o silêncio da administração, regra geral, a lei impõe consequências jurídicas relevantes à inércia desta. É o que acontece no sistema administrativo, em que perante o pedido de um particular, decorrido um certo período de tempo, sem que a administração pública se pronuncie, esse silêncio é valorado juridicamente, produz efeitos jurídicos.

A lei qualifica o silêncio da administração de duas formas: lhe dá relevância jurídica positiva, situação em que se tem deferimento tácito, ou lhe dá relevância jurídica negativa, situação em que se tem indeferimento tácito.

Recorda-se que, no presente trabalho, perfilha-se a tese de Freitas do Amaral quanto a natureza jurídica do ato tácito. O ato tácito não é um verdadeiro ato administrativo, mas, para todos os efeitos legais, é como se fosse. Sendo tratado legalmente como uma ficção jurídica de ato administrativo, o ato tácito está sujeito ao regime geral do ato administrativo, podendo v.g. ser revogado, suspenso, confirmado, alterado ou interpretado (Amaral, 1989). Mais, tal determina a sua sujeição a todo o regime do ato administrativo, quanto a pressupostos, elementos, requisitos de legalidade e eficácia, execução, substituição e impugnação.

Não obstante os efeitos jurídicos pretendidos com o silêncio da administração pública visarem, no essencial, não deixar o cidadão totalmente desamparado, daí lhe atribuir consequências jurídicas, certo é que o ato tácito acaba por redundar em violação flagrante de direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, o que gera inconstitucionalidade das suas previsões legais.

Tratando-se de silêncio da administração pública que redundar em ato tácito positivo ou em ato tácito negativo, a situação é a mesma, há sempre preterição de direitos importantes dos cidadãos. Quer num caso quer noutro, o silêncio da administração pública resvala para a violação relevante de garantias constitucionais dos cidadãos.

É que segundo o modelo constitucional cabo-verdiano previsto para as relações entre a administração pública e os cidadãos, a estes deve ser garantida uma série de direitos nas suas relações com aquela. direitos que, segundo o figu-

rino constitucional, são de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias (art.º 245.º da CRVC) e, como tal, vinculam a todas as entidades públicas e privadas e são de aplicação direta e imediata (art.º 18º, "ex vi"/do art.º 26º da CRCV).

Esses direitos e garantias do particular face à administração pública, tutelados no art.º 245.º da CRCV, são de vária ordem e reportam, desde logo, ao procedimento administrativo.

A lógica do silêncio subjacente ao ato tácito, levado às últimas consequências, dá azo a que se põem em causa uma série de direitos fundamentais consagrados constitucionalmente. É que perante uma pretensão dum particular junto da administração pública, esta se pode reduzir ao silêncio absoluto. Daí que o particular pode nunca vir a ser ouvido no processo, pode nunca vir a ser informado do andamento do mesmo, pode não ser notificado do ato e da sua fundamentação, etc.

Assim sendo, as previsões legais do ato tácito são genericamente inconstitucionais. Desde logo por violação dos princípios da legalidade e da ponderação. Mais, a previsão legal do ato tácito positivo pode ainda ser inconstitucional porque o silêncio da administração que o determina pode redundar numa situação de autêntico desequilíbrio entre interesses públicos e privados. Com efeito, o silêncio da administração que leva ao deferimento tácito da pretensão do particular pode criar um certo desequilíbrio com claro prejuízo para interesses públicos, que pode redundar em inconstitucionalidade das suas previsões legais devido a violação do princípio constitucional que impõe à administração o dever de prosseguir e realizar o interesse público (art.º 240.º, n.º 1, da CRCV). A pretensão do particular pode ser conseguida com clara preterição de interesses públicos relevantes, criando assim uma situação de desequilíbrio demasiado oneroso para interesses públicos que não pode ser tolerado, e que neste caso poder acarretar inconstitucionalidade.

Além disso, em todas as suas modalidades, as previsões de ato tácito não deixam de ser, regra geral, inconstitucionais por violação dos princípios da legalidade e da ponderação, podendo ainda, conforme o caso, ser inconstitucional por violação dos princípios da proporcionalidade, imparcialidade e igualdade. Violação do princípio da legalidade na medida em que a violação de qualquer norma legal por ato administrativo conduz ao desrespeito pelo princípio constitucional da legalidade da administração. É certo que esta inconstitucionalidade não resulta de violação direta da Constituição, mas sim indiretamente, posto que o que o ato administrativo viola diretamente é o parâmetro legal que lhe foi definido pela Constituição. Porém não deixa de ser uma inconstitucionalidade, ainda que «irrelevante» (Freitas, 2010).

Deve-se ressaltar, todavia, que nem todas as situações que levam ao ato tácito parecem necessariamente reconduzir à inconstitucionalidade «relevante». É que bem pode a administração pública levar a cabo todo o procedimento tendente à decisão, até pode decidir, e, entretanto, pura e simplesmente, pode não notificar o particular dela. Nestas circunstâncias, desde que o ato tácito formado pelo silêncio vá de encontro ao decidido (embora não notificado ao particular) ou pretendido decidir pela administração, parece não haver inconstitucionalidade «relevante», posto que a administração levou a cabo todos os procedimentos exigidos legalmente, fez tudo o que tinha a fazer, o particular participou na formação da decisão, só que, no final, aquela não deu a conhecer ao interessado a decisão e, por causa disso, decorrido o prazo legal, se formou o ato tácito, positivo ou negativo.

Seja como for, não obstante a suscetibilidade de inconstitucionalidade do ato tácito positivo, pode ser sustentável e justificável a sua manutenção até hoje no sistema administrativo cabo-verdiano por razões de «necessidade» (Amado, 2007). Tal entendimento é defensável desde que o deferimento tácito seja exclusivamente para situações não tendencialmente lesivas de interesses públicos, o que, desde logo, não afrontaria o princípio constitucional que impõe à administração o dever de prosseguir e realizar o interesse público (art.º 240.º, n.º 1, da CRCV).

Assim, em nome do princípio da «necessidade» se pode justificar, por ora, a manutenção do deferimento tácito, desde que haja o seu devido afastamento das situações tendencialmente lesivas para interesses públicos. Aliás como acontece com as situações previstas no art.º 41.º do Dec. Leg. n.º 2/95, de 20/6, que tendem a não ser lesivas dos interesses públicos.

Portanto, parece ser aceitável o ato tácito positivo para situações em que a administração pública limita com a sua “decisão”, adveniente do silêncio, a reconhecer um direito já existente. Parece, pois, ser aceitável para situações tendencialmente inócuas, sobretudo aquelas em que o exercício de um direito do particular depende de aprovação ou autorização de um órgão da administração.

O ato tácito positivo já não seria de tolerar se tivesse sido previsto para casos de ofensa aos interesses públicos. Desde logo por gerar inconstitucionalidade por violação do princípio constitucional que impõe à administração o dever de prosseguir e realizar o interesse público (art.º 240.º, n.º 1, da CRCV).

Uma desequilibrada solução de ato tácito positivo que fosse penalizante para o interesse público, ainda que benéfica para o interesse do particular benefi-

ciário da “decisão” positiva, não seria de tolerar. É que colocando em balança o interesse do particular e o interesse público, é óbvio que não seria tolerável uma situação desproporcional que fosse lesiva deste. Daí que, a acontecer, a sua previsão legal redundaria em inconstitucionalidade «relevante», também por violação do princípio constitucional da proporcionalidade.

Todavia, como se disse, a opção legal não se tende a enfermar dessa desproporção, daí ser defensável, em nome do princípio da «necessidade», a não inconstitucionalidade «relevante» do ato tácito positivo, tal como está consagrado.

Não obstante o dito, ainda assim a previsão do ato tácito positivo não deixa de ser, genericamente, inconstitucional por violação do princípio da legalidade e ponderação, podendo ainda sê-lo por violação dos da imparcialidade e da igualdade. Continua a não haver respeito pelos princípios da legalidade e ponderação e, em relação aqueles particulares cuja situação idêntica não tem o mesmo tratamento que a do particular beneficiado com o deferimento tácito, continua a haver violação dos princípios da imparcialidade e da igualdade. É certo que em relação ao beneficiário, apesar de haver ilegalidade por falta de cumprimento de procedimentos, ainda assim se pode dizer que a decisão lhe é favorável, o que atenuaria os efeitos da violação do princípio constitucional da legalidade. Na verdade, o particular não é ouvido, não é notificado e a administração pública não fundamenta a sua «decisão», mas esta vai de encontro ao pretendido pelo particular, a «decisão» lhe é favorável.

A ser assim, se a «decisão» favorece o particular, pode-se alegar em tese que não se pode deixar de lidar com a concessão dos direitos fundamentais no seu todo e entender que sendo o particular beneficiário da «decisão» da administração pública, a não observância dos procedimentos legais não contundiria de forma intolerável e diretamente com os seus direitos fundamentais consagrados na CRCV. É que como se disse, a final, a violação do princípio constitucional da legalidade não ocorre de forma direta, posto que o que o «ato administrativo» viola diretamente é o parâmetro legal que lhe foi definido pela Constituição.

Em defesa desta tese dir-se-ia ainda que no fundo o que se pretendeu com toda a procedimentalização foi tutelar os direitos e interesses dos particulares, o que, na prática, ficaria salvaguardado a partir do momento em que a «decisão» lhes fosse favorável. A ser assim, porque o deferimento tácito iria de encontro aos interesses fundamentais do seu destinatário, coerente com a lógica de concessão dos direitos fundamentais no seu todo, em último reduto, sempre se diria que o desidrato constitucional fundamental pretendido estaria salvaguardado.

Em última análise dir-se-ia ainda, em defesa desta tese, que no deferimento tácito além do particular sair beneficiado, pois a sua pretensão é atendida, há ainda agilização das decisões da administração.

Contra a mesma, dir-se-á haver salvaguarda do interesse do particular apenas nas situações em que esse silêncio da administração reconduzia a uma situação de legalidade, não nos demais casos. É que sempre que o deferimento tácito estiver inquinado de vícios que redundem na sua invalidade, podendo, por isso, ser revogado por ilegalidade ou declarado nulo, a satisfação da pretensão do particular pode bem ser illusória, porque porventura temporária. Nestas circunstâncias é bem mais difícil dizer que há salvaguarda de interesses fundamentais do particular e consequentemente sustentar eventual não desconformação “relevante” do ato tácito positivo com os ditos princípios constitucionais.

Seja como for, em relação aqueles particulares cuja situação idêntica não tem o mesmo tratamento que a do beneficiado com o deferimento tácito haverá sempre violação dos princípios da imparcialidade e da igualdade, o que em concreto afronta a Lei Fundamental.

Em último reduto dizer que por estas razões, pela incerteza e instabilidade conformativa do ato tácito positivo e da sua previsão legal com a Constituição, se mostra aconselhável no futuro a busca de uma outra solução, que vá de encontro a proteção de todos os direitos e interesses tutelados constitucionalmente.

5.2 O caso do indeferimento tácito

Ao invés do dito em relação ao deferimento tácito, a defesa da manutenção do indeferimento tácito mostra-se constitucionalmente inaceitável, desde logo porque a «decisão» negativa que se forma através do indeferimento tácito é desfavorável à pretensão do particular, o que não ajuda na eventual desvalorização das desconformidades constitucionais geradas pelo silêncio da administração. Com efeito, no indeferimento tácito há sempre violação genérica dos princípios da legalidade e da ponderação, podendo, conforme o caso, haver violação dos da imparcialidade e da igualdade, sendo certo ainda que, ao invés do caso do ato tácito positivo, em que também genericamente há violação dos primeiros e eventualmente dos segundos, aqui a pretensão do particular é sempre denegada. Mais, no ato tácito negativo o particular não é ouvido, não tem informação do seu processo, não é notificado, a administração não fundamenta o ato e a «decisão» é sempre contra a pretensão do particular. Há aqui violação procedimental de direitos fundamentais do particular e ainda por cima sai prejudicado, posto que o seu pedido, decorrido o prazo legal, se considera indeferido.

Na previsão legal do indeferimento tácito há, pois, uma clara violação de todas as garantias de procedimento consagradas constitucionalmente. É que o particular não é ouvido, não é notificado, a administração pública não fundamenta a sua “decisão”, o que colide, frontal e globalmente, com exigências constitucionais, maxime consagradas nas alíneas a) e c) do art.º 245.º da CRCV.

Não se pode esquecer que esse normativo constitucional consagra direitos e garantias dos particulares face a administração pública que são análogas aos direitos, liberdades e garantias consagradas na II parte da CRCV (art.º 15.º e ss). Direitos e garantias que, como se disse já, são de aplicação direta e vinculam todas as entidades públicas e privadas (art.º 18.º, “ex vi” do art.º 26.º da CRCV).

Segundo o figurino constitucionalmente consagrado no art.º 245.º, als. a) e c), perante uma pretensão apresentada por um particular à administração pública, esta tem obrigatoriamente de o ouvir no andamento do processo, tem de fundamentar de forma expressa a decisão tomada e tem de notificar aquele do conteúdo da decisão tomada. Ao não se fazer isso, em situações em que é desatendida a pretensão do particular, se viola irremediavelmente as als a) e c) do art.º 245.º da CRCV.

Daí que, no nosso sistema cabo-verdiano, todos os preceitos legais que preveem o ato tácito negativo são flagrantemente violadores das alíneas do mencionado dispositivo constitucional. Ao certo, o art.º 42.º da Lei 2/95, de 20/06 (que em geral prevê o indeferimento tácito) é manifestamente inconstitucional, por violação das als a) e c) do art.º 245.º da CRCV. É que decorre diretamente da CRCV a obrigação de audição dos particulares nos processos administrativos que lhes digam respeito [al. a) do art.º 245.º da CRCV], assim como decorre da mesma que têm direito a ser notificado dos atos administrativos em que tenham interesse legítimo, incluindo a fundamentação expressa e acessível dos mesmos quando afetam os seus direitos ou interesses legalmente previstos [al. c) do art.º 245.º da CRCV]. Daí que, a não observância destas exigências constitucionais no ato tácito negativo faz resvalar, irremediavelmente, esse preceito legal para a inconstitucionalidade material.

Ressaltar ainda que o indeferimento tácito é sobremaneira penalizante para o particular se se ativer ao facto de que, dada a sua natureza, não se pode impugnar contenciosamente o «ato administrativo» com base na falta de forma, por falta de fundamentação ou por falta de notificação.

Assim sendo, o indeferimento tácito como regra geral é inaceitável no Estado de direito democrático e, por isso, deve ser rapidamente erradicado do nosso

sistema cabo-verdiano. Devido a violação flagrante dos princípios aludidos, por pôr em causa direitos e garantias fundamentais dos cidadãos administrados, não tendo a figura legal do ato tácito negativo suporte constitucional, o mesmo deve ser banido de imediato e em definitivo da nossa ordem jurídica.

Aliás, pelo dito supra, até o ato tácito positivo, também por razões de inconstitucionalidade, ainda que «irrelevante» nalgumas situações, deve ser arrejado do nosso sistema administrativo cabo-verdiano.

Não se pode esquecer que o ato tácito advém de um período histórico em que a administração não olhava o particular como um fim da sua atuação, mas apenas como um figurante no cenário de satisfação de um interesse público pouco humanizado, o não adequa mais com os tempos modernos e sobretudo com o desiderato constitucionalmente pretendido.

8. Em indagação de uma solução

Para banir o ato tácito negativo do ordenamento jurídico cabo-verdiano é necessário encontrar uma solução legal que garanta a tutela dos direitos e interesses dos cidadãos amparados constitucionalmente.

O sistema assente no indeferimento tácito tem sido sombrio para o administrado e, em abono da verdade, usando expressões de Carla Amado Gomes (2013), se os particulares continuarem a poder valer-se apenas do recurso de anulação, “o horizonte será bem negro”. Bem sombrio para os direitos e interesses constitucionalmente protegidos dos particulares, desde logo porque no nosso sistema administrativo cabo-verdiano não existe o processo de execução de sentenças, o que permite suprir a ausência de efeitos condenatórios do recurso de anulação. Com efeito, proferida uma sentença de anulação de um ato tácito negativo, a administração não fica sujeita a injunções judiciais, em sede de execução de sentença.

No entanto crê-se que a solução protetora dos direitos e interesses dos administrados resulta da própria Constituição. Com efeito, decorre da al. e) do art.º 245.º da CRCV (na parte que interessa) que o particular tem direito a «(...) requerer e obter tutela jurisdicional efetiva dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, nomeadamente através (...) de imposição judicial à Administração de prática de atos administrativos legalmente devidos».

Com base nesta parte da redação da al. e) do art.º 245.º da Constituição, o legislador ordinário terá que procurar uma solução legal que vá de encontro a esse padrão constitucional. É que com a opção espelhada na CRCV, entre nós,

o recurso contencioso não pode ser de mera anulação, como prevê o art.º 5.º do Dec. Lei n.º 14-A/83, de 22/03, de forma flagrantemente inconstitucional, por violação da al. e) do preceito constitucional em alusão.

O mero recurso contencioso de anulação de origem francesa, resquício do sistema administrativo da era liberal, não é mais compatível com o atual estado de evolução dos sistemas constitucionais modernos, como é o caso do cabo-verdiano.

Não se pode olvidar que a Lei Fundamental cabo-verdiana de 1992, em sintonia com o pulsar e sentir gerais da era pós-segunda Guerra Mundial, seguindo os valores universalmente assumidos pela DUDH de 1948, logo no seu art.º 1.º consagrou que «Cabo Verde é uma República soberana, unitária e democrática, que garante o respeito pela dignidade da pessoa humana e reconhece a inviolabilidade e inalienabilidade dos direitos humanos como fundamento de toda a comunidade humana, da paz e da justiça».

Coerente com este postulado, ante uma Constituição que, acima de tudo, coloca o Estado ao serviço da dignidade da pessoa humana, não se pode manter o quadro legal administrativo atual. É que a efetividade da jurisdição administrativa pressupõe, antes de mais, a efetividade da tutela jurídica subjetiva dos particulares perante a administração. Sendo esta efetividade, sem margem para dúvidas, um princípio nuclear do processo administrativo. Não se pode olvidar que na defesa de posições individuais face a administração, se deve conjugar o princípio da efetividade com o da subjetividade.

Assim, em Cabo Verde, não mais faz sentido a manutenção de uma tutela jurisdicional estribada apenas no recurso contencioso de anulação, que não garante efetivamente a tutela dos direitos e dos interesses constitucionalmente protegidos dos cidadãos.

Tal como se evoluiu em outras paragens para um modelo que permite hoje ao particular recorrer para os tribunais e pedir que estes impõem à administração a prática do ato administrativo legalmente devido, em Cabo Verde, a solução legal terá de ser a mesma. A própria Constituição o diz expressamente [art.º 245.º, al. e) *in fine*]. Aliás, tendo a Constituição optado por esta solução desde a revisão de 1999, não se compreende porque é que até ao presente o legislador ordinário não tenha dignado lhe dar cumprimento. Com esse procedimento, o legislador ordinário cabo-verdiano encontra-se em flagrante violação, por omissão, da solução consagrada constitucionalmente.

Continuando a prever o mero recurso contencioso de anulação quando, em abono da verdade, há muito que a Lei Fundamental cabo-verdiana optou por uma solução que dá garantias efetivas aos particulares no que toca a salvaguarda dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, é manter uma solução flagrantemente violador de direitos fundamentais análogos aos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos administrados [art.º 245.º, als. a), c) e e), conjugado com os art.ºs 18.º e 26.º da CRCV].

Chegado a este ponto questiona-se como superar, por ora, esse embaraço.

No contexto atual, perante situações de indeferimento tácito, parece aceitável que os particulares socorram diretamente do previsto no art.º 245.º, als. a), c) e e), conjugado com os art.ºs 18.º e 26.º, todos da Constituição, para fazer valer os seus direitos e interesses amparados constitucionalmente. Aliás, este passo inédito já foi dado timidamente pelo STJ através do ac. n.º 29/2011, de 16/11, embora não no campo do ato tácito.

Na verdade, face ao atual quadro legal, flagrantemente violador da Constituição, nada obsta a que o cidadão possa se socorrer diretamente da parte final da al. e) do art.º 245.º, conjugado com os art.ºs 18.º e 26.º da CRCV, para recorrer ao tribunal pedindo a condenação da administração pública à prática do ato administrativo legal devido. É que, como se disse, por força do art.º 26.º da CRCV, os direitos e garantias do particular face à administração pública, previstos no art.º 245.º da CRCV, são análogos aos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos previstos na parte II da CRCV. Assim, porque decorre do art.º 18.º da nossa Constituição que «as normas constitucionais relativas aos direitos, liberdades e garantias vinculam todas as entidades públicas e privadas e são diretamente aplicáveis», nada impede a que perante um pedido de um particular, em que a administração pública se reduziu ao silêncio quando tinha o dever se pronunciar, dando assim azo ao indeferimento tácito, o particular socorra diretamente destes dispositivos constitucionais para requerer ao tribunal a condenação da administração à prática do ato administrativo legal devido.

Conclusões

Em jeito final, pode-se tirar as seguintes breves inferências:

No sistema administrativo cabo-verdiano, regra geral, o silêncio da administração perante o pedido de um particular equivale ao indeferimento, sendo o deferimento tácito a exceção e previsto expressamente para casos tendencialmente não lesivos para os interesses públicos;

Porque o ato tácito positivo geralmente apresenta vantagens para o particular beneficiário, porventura em detrimento de interesses públicos e de terceiros, não deixa de ser uma solução equilibrada, preferível na perspetiva do particular e suportável do lado do interesse público e de terceiros;

Ao invés, no caso do ato tácito negativo, para além de vantagens para a administração, de proteger interesses públicos e permitir o particular lançar mão do recurso contencioso de anulação, que ainda assim pode ser uma vantagem aparente, posto que não obriga a administração a praticar o ato legal devido, só se lhe consegue assacar desvantagens;

Apesar de se pretender com o ato tácito não deixar o administrado desamparado face a inércia da administração pública, a verdade é que, em qualquer das suas modalidades, a sua previsão acaba por ser inconstitucional;

Com efeito, segundo o modelo constitucional previsto, nas relações entre a administração e os cidadãos, deve ser garantido a estes uma série de direitos, que são de natureza análoga aos direitos, liberdades e garantias, que vinculam a todas as entidades públicas e privadas e são de aplicação direta e imediata;

Esses direitos e garantias dos particulares face à administração, tutelados constitucionalmente, são de vária ordem e reportam ao procedimento administrativo, sendo que a sua preterição implica violação da Constituição cabo-verdiana;

Outrossim, o silêncio da administração que leva ao deferimento tácito da pretensão do particular pode criar um certo desequilíbrio, com claro prejuízo para interesses públicos, que pode redundar em violação do princípio constitucional que impõe à administração o dever de prosseguir e realizar o interesse público;

Regra geral, todas as modalidades de ato tácito não deixam de ser inconstitucionais por violação dos princípios da legalidade e ponderação, podendo ainda, conforme o caso, ser inconstitucionais por violação dos princípios da proporcionalidade, imparcialidade e igualdade;

Não obstante, porque o ato tácito positivo tende a proteger o interesse do particular beneficiário, o que permite sustentar a irrelevância prática das inconstitucionalidades geradas, a sua manutenção no sistema jurídico cabo-verdiano pode ainda ser sustentável e justificável por razões de «necessidade», desde que seja previsto exclusivamente para situações não tendencialmente lesivas de interesses públicos, casos em que não afronta o princípio constitucional que impõe à administração o dever de prosseguir e realizar o interesse público;

O ato tácito e a sua (in)conformação com a Constituição Cabo-verdiana de 1992

Entretanto, não se pode menosprezar que, genericamente, o ato tácito positivo continua a ser inconstitucional por violação dos princípios da legalidade e ponderação, podendo ainda sê-lo por violação dos da imparcialidade e da igualdade;

Assim, devido a incerteza e instabilidade no que toca a conformidade do ato tácito positivo com a CRCV, mostra-se aconselhável o seu afastamento;

Em relação ao ato tácito negativo, a defesa da sua manutenção mostra-se inaceitável, desde logo porque é desfavorável à pretensão do particular, o que não ajuda desvalorizar as inconstitucionalidades geradas pelo silêncio da administração;

No caso do indeferimento tácito o particular não é ouvido, não tem informação do seu processo, não é notificado, a administração não fundamenta o ato e a «decisão» é sempre contra a sua pretensão, o que esbarra frontalmente com direitos e garantias fundamentais consagrados na Constituição;

Porque decorre diretamente da Constituição a obrigação de audição e notificação dos particulares nos processos e decisões a eles referentes e ainda destas serem fundamentadas, o art.º 42.º da Lei n.º 2/95, de 20/06, que prevê o indeferimento tácito, é manifestamente inconstitucional, por violação das als. a) e c) do art.º 245.º da Constituição;

Assim, não restam dúvidas que o indeferimento tácito representa um autêntico entrave aos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos administrados, pelo que deve ser arreado definitivamente do sistema administrativo cabo-verdiano;

Banido o ato tácito negativo do ordenamento jurídico cabo-verdiano, mostra-se necessário encontrar uma solução na lei ordinária que garanta a tutela dos direitos e interesses dos cidadãos amparados constitucionalmente;

Entretanto, já resulta da própria Constituição a solução para tutelar os direitos e interesses dos administrados, ante a inércia da administração;

É que decorre da al. e) do art.º 245.º da Lei Fundamental que o particular tem direito a requerer e obter tutela jurisdicional efetiva dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, nomeadamente através de imposição judicial à administração de prática de atos administrativos legalmente devidos;

Sendo esta a solução que irá de encontro ao atual paradigma constitucional, ao prever o recurso contencioso de mera anulação, o art.º 5.º do Dec. Lei n.º 14-A/83, de 22/03, acaba por ser flagrantemente inconstitucional;

Já na atual conjuntura, nada impede os particulares de socorrerem diretamente do art.º 245.º, al. e) in fine, conjugado com os art.ºs 18.º e 26.º da Constituição para, em caso de formação de indeferimento tácito, recorrerem aos tribunais pedindo a condenação da administração à prática do ato administrativo legal devido;

Tal decorre do facto de que os direitos e garantias dos cidadãos administrados previstos na al. e) do art.º 245.º, que por força do art.º 26.º são análogos aos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos previstos no art.º 18.º, todos da CRCV, tal como estes, são de aplicação direta.

Referências bibliográficas

Albuquerque,, A. (1989), *As consequências da anulação conteciosa do indeferimento tácito*, Lisboa: F. D. L..

Almeida, M. A. (1994), *Sobre a Autoridade do Caso Julgado das Sentenças de Anulação de Actos Administrativos* Coimbra: Almedina.

Amaral, D.F. (1988/1989), *Direito Administrativo*, Vols. II, III, IV, Coimbra: Almedina

_____ (1989), *Curso de Direito Administrativo*, Coimbra: Almedina.

_____ (1997), *A Execução das Sentenças dos Tribunais Administrativos*, Coimbra: Almedina.

Amaral, D.F.; Caupers, J.; Claro, J.; Sisa Vieira, J. e Silva, V. (1996), *Código de Procedimento Administrativo*, Coimbra: Almedina.

Amorim P. e Oliveira, P.C. (1997), *Código de Procedimento Administrativo*, Comentado, Coimbra: Almedina.

Andrade, J.V. (1992), *O Dever de Fundamentação Expressa de Actos Administrativos*, Coimbra: Almedina.

Caetano, M. (1974), *Estudos de Direito Administrativo*, São Paulo: Ática.

_____ (1991), *Manual de Direito Administrativo*, Coimbra: Almedina.

Caupers, J. (2007), *Direito de Outras Coisas*, Lisboa: Âncora Editora.

O ato tácito e a sua (in)conformação com a Constituição Cabo-verdiana de 1992

- Correia, J.M.S. (1987), *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Coimbra: Almedina.
- Freitas, D. (2010), *O Acto Administrativo Inconstitucional*, Coimbra: Coimbra.
- Gomes, C. (2007), *Risco e modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de proteção do ambiente*, Lisboa: Faculdade de Direito da UL.
- Machete, R. (1979), *Ratificação de Decretos-lei Organicamente Inconstitucional*, Lisboa: Petrony.
- Maurício, A.; Lacerda, L. e Redinha, S. (1987), *Contencioso Administrativo*, Lisboa: Ed. Rei dos Livros.
- Oliveira, F. P. e Dias, J. E. F., (2005), *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, Coimbra: Almedina.
- Pereira, A. G. et al. (1977), *Estudos sobre a Constituição*, Vol I, Lisboa: Livraria Petrony.
- Ribeiro, M.T. (1996), *O princípio de Imparcialidade da Administração Pública*, Coimbra: Almedina.
- Silva, V.M. (2003), *Em Busca do Acto Administrativo Perdido*, Coimbra: Almedina.
- _____ (2009), *O Contencioso Administrativo no Divã da Psicanálise*, Coimbra: Almedina.
- Silveira, J. T. (2004/2020), *O Deferimento Tácito (Esboço do Regime Jurídico do Acto Tácito Positivo na Sequência de Pedido do Particular) À Luz da Recente Reforma do Contencioso Administrativo*, Coimbra: Almedina.
- Soares, R. (1980), *Direito Administrativo*, UPC, Faculdade de Ciências humanas – Curso de Direito do Porto.
- Sousa, M.R. (1999), *Lições de Direito Administrativo*, Lisboa: Lex.
- Sousa, M.R. e Matos, A.S. (2010), *Direito Administrativo em Geral*, Atividade Administrativa, Tomo III, Lisboa: Dom Quixote.

Sumak kawsay e reforma agrária: algumas discussões em torno da constituição boliviana

Sumak kawsay and agrarian reform: some discussions around the bolivian constitution

Larissa Dulce Antunes¹

Sumário: Introdução. Velho e Novo Constitucionalismo: Breves considerações acerca do Bien Vivir. O projeto decolonial é progressista? A questão agrária e rural tratada na Constituição. De quem é a terra? Conclusão. Referências bibliográficas.

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo discutir o novo Constitucionalismo Latino Americano implantado na Bolívia em 2009. A Nova Constituição inaugura um momento inédito na história política do país, a Bolívia se torna constitucionalmente um Estado Plurinacional baseado no Bien Vivir, respeitando os saberes tradicionais a partir de uma refundação do Estado e uma legislação específica acerca da distribuição de terras no país. Desta forma, discute-se aqui a carta constitucional averiguando as principais limitações e avanços deste documento em relação à reforma agrária. A reforma agrária neste cenário significaria uma melhoria nas condições das populações indígenas camponesas, pois além de reverem as terras que lhe foram usurpadas no período colonial, traria benefícios para a economia, significando em grande medida a preservação dos recursos naturais uma vez que

Abstract: The present work aims to discuss the new Latin American Constitutionalism implemented in Bolivia in 2009. The New Constitution inaugurates an unprecedented moment in the country's political history, as Bolivia becomes constitutionally a Plurinational State based on the Buen Vivir, respecting traditional knowledge through a refoundation of the State, respecting traditional knowledge through a refoundation of the State. Thus, the present work aims to discuss the constitutional charter, examining the main limitations and advances of this document regarding land reform. Land reform in this scenario would mean an improvement in the conditions of indigenous peasant populations, as in addition to reviewing the lands that were usurped from them during the colonial period, as well as the benefits brought to the economy, it means to a large extent the preservation of natural resources since

1 Doutora em Ciência Política, UFMG. larissadulce.antunes@gmail.com

a racionalidade andina de produção vai contra a lógica do latifúndio. the Andean rationality of production goes against the logic of latifundia.

Palavras-chave: Constituição Plurinacional, Reforma Agrária, Bolívia. **Keywords:** Plurinational Constitution, Land Reform, Bolivia.

Introdução

A Constituição promulgada em 2009, segundo os seus adeptos diverge das constituições modernas, pois visa à construção de um Estado Plurinacional. O Plurinacionalismo contrapõe-se à forma adotada no Estado moderno e seu respectivo sistema jurídico. A ideia central do novo constitucionalismo plurinacional é a quebra da lógica da homogeneização e uniformização que rege as constituições modernas. A estrutura de uma constituição moderna é regulada através de instrumentos de normatização e estabilização a partir da construção de uma identidade nacional própria que afasta as possibilidades de construção de um pensamento ou uma ordem plural.

A constituição moderna está diretamente relacionada à formação do Estado Moderno, a partir da invasão das Américas pelos europeus e a expulsão dos mulçumanos da Europa. O constitucionalismo moderno se desenvolveu até o final do século XIX com a formação dos últimos Estados Nacionais europeus (Itália e Alemanha). Assim se instaura a predominância dos valores europeus e de um processo civilizatório eurocêntrico que determina a homogeneização de um “modelo de vida”, de “Estado”, de “constituição” e de direitos humanos de matriz européia.

Nesta perspectiva o colonizador se manifesta como alguém superior frente ao colonizado. As bases jurídicas desse arcabouço foram determinadas de forma monologa pelo direito de propriedade, direito de família e pela proteção jurídica à economia capitalista - e seus marcos regulatórios (Fernandes, 2006, 102).

Não se trata aqui de fazer um juízo de valor entre as constituições, e tampouco aderir a falácia de origem que tudo que vem da Europa traz em si um mal embutido. O que tento explicar é que para os historiadores e defensores da promulgação de uma nova Constituição a velha roupagem não cabia em uma Bolívia plural.

Segundo os adeptos e estudiosos, o novo constitucionalismo plurinacional ou da América Latina é um movimento que se contrapõe ao modelo homogêneo e uniformizador europeu. O novo constitucionalismo traz como destaque a diversidade no âmbito da cultura, da ciência, da política, da economia, entre outros. Bem como a constitucionalização da referida diversidade.

Para Fernandes (2006) o constitucionalismo plurinacional advoga uma transformação radical nos modos de ver, pensar, trabalhar e aplicar o direito, bem como as constituições adstritas ao mesmo. Para tal, parte da afirmação de que o atual modelo de Estado nacional e de direito estatal, e até mesmo de direito internacional se encontram em xeque. Este é um discurso totalmente novo em termos constitucionais na América Latina, pois as constituições passadas distinguem pela centralização política e a concentração de poder. Conforme Kildare Carvalho (2009):

A América Latina, que ao longo de sua história foi marcada por práticas políticas de centralização e concentração de poderes, fatores culturais e sociais, problemas econômicos e instabilidade política, incorporou institutos do sistema constitucional norte-americano, como o federalismo, o controle de constitucionalidade e o presidencialismo. O direito constitucional da América Latina distanciou-se, no entanto, do sistema constitucional dos Estados- Unidos, em decorrência, sobretudo, da prática do presidencialismo, que assume, em diversos países latino-americanos, contornos nitidamente autoritários e centralizadores, acompanhado de um sistema político-partidário que lhe dá adequada sustentação e que envolve multipartidarismo e representação proporcional. (Carvalho, 2009, 9)

O Pluralismo Constitucional é contemporâneo e se dá pela quebra de paradigmas, estando presente na Constituição Boliviana de 2009 e na Constituição do Equador de 2008, apresentando-se como uma verdadeira ruptura com modelo tradicional europeu. Este novo movimento vem sendo chamado por alguns nomes como: novo constitucionalismo democrático latino-americano, Estado plurinacional, Estado intercultural, constitucionalismo pluralista, andino ou indígena.

Segundo Grijalva (2008, p. 81), “o constitucionalismo plurinacional só pode ser profundamente intercultural, uma vez que ele corresponde constituir-se no âmbito de relação igual e respeitosa de distintos povos e culturas, a fim de manter as diferenças legítimas e eliminar –ou, ao mesmo, diminuir– as ilegítimas, mantendo a unidade como garantia de diversidade.”

Neste texto discutiremos três temas importantes para compreensão do conteúdo exposto. São eles: Pluralismo Constitucional, o Bien Vivir e o Decolonialismo. A Carta Constitucional que iremos nos debruçar é uma constituição Plural, guiada pelos princípios do Buén Vivir e considerada por muitos autores como

uma constituição que propõem uma perspectiva decolonial. Discutiremos como pano de fundo os entraves para a Reforma Agrária a partir da configuração real e das possibilidades permitidas pelo texto constitucional.

Velho e Novo Constitucionalismo: Breves considerações acerca do Bien Vivir

As diferenças entre o velho e o novo constitucionalismo são inúmeras. Mas cabe salientar que no constitucionalismo liberal do século XIX existe um único sistema jurídico geral para todos isto é, não é admitida, dentro do mesmo Estado-nação, a coexistência de vários sistemas jurídicos, e aliado a outros fatores, era uma das formas exclusão de povos originários, afrodecententes, entre outros.

A perspectiva pluricultural por sua vez reúne os direitos estabelecidos na convenção 169 da OIT, desenvolvendo o conceito de nação multiétnica e reconhece o pluralismo jurídico. Por fim, no ciclo plurinacional os povos indígenas demandam que sejam reconhecidos não apenas culturas diversas, mas como nações originárias e como sujeitos políticos coletivos com direito a participar dos novos pactos do Estado. Neste caso, temos como exemplo as constituições do Equador – 2008 e da Bolívia de 2009.

Na constituição boliviana há a definição de 36 novos povos originários (que viviam na Bolívia antes da colonização europeia) os quais passaram a ter participação no Estado e na economia. No parlamento boliviano passa a existir uma cota de parlamentares vinda dos povos indígenas. Ainda, os índios passam a ter a propriedade exclusiva sobre recursos florestais e hídricos de suas comunidades. Percebe-se não apenas um reconhecimento das diferenças, mas uma efetivação da diversidade e os respectivos direitos. (Fernandes, 2015, 103)

É preciso salientar que “A história da constituição e do constitucionalismo sempre foi vista e estudada a partir da história da Europa. O modo de pensar e os valores europeus estão bastante infiltrados em outros continentes por conta de fatores históricos e sociais. A colonização dos povos da América e da África teve como consequência o enraizamento do pensamento europeu na política, na economia, na forma de identificar e estabelecer direitos” (Fajarno, 2011). Esta ainda é uma realidade bastante presente nos países que outrora foram colonizados. Não é fácil abandonar os padrões que estão fortemente abraçados a estas sociedades. Não é fácil se despir de um modo imposto de ser que os encobre há centenas de anos.

A Constituição de 2009 e a e as eleições do Evo Morales foi considerada por alguns estudiosos um giro decolonial. Para Balestrin (2013), o termo “Giro decolonial” é um termo cunhado originalmente por Nelson Maldonado-Torres em 2005 e que basicamente significa o movimento de resistência teórico e prático, político e epistemológico, à lógica da modernidade/colonialidade. No caso boliviano são adicionados o fato de ser o primeiro presidente indígena aymara eleito, uma nova constituição inaugurada e declarações e um discurso mais alinhado a temas não tratados com tanto afincos nas gestões anteriores, tais qual a questão ambiental.

A colonialidade diz respeito às heranças deixadas pela colonização. Após a independência destes países muitos deles continuaram a seguir um modo de vida espelhado na colônia. É algo enraizado que conduz a forma de ver o mundo, o sistema jurídico, as crenças, as formas de sociabilidade que ficam mesmo depois da independência.

É por isso que para os apoiadores deste movimento, a Constituição de 2009 se apresenta como Decolonial. Para aprofundar mais a temática é preciso compreender o que vem a ser a Colonialidade. A colonialidade se apresenta, segundo Quijano (2007) em três estâncias: pelo poder, saber e ser. O uso do termo (Colonialidade) origina-se e mundializa a partir da América Latina. Quando utiliza a expressão colonialidade do poder, Quijano (2005) faz referência à invasão do imaginário do outro, valendo-se de um discurso que tenta destruir este imaginário, tornando-o invisível, subalternizando o sujeito, para reafirmar seu próprio imaginário. Desta forma, há repressão dos modos de produção do conhecimento, dos saberes, do mundo simbólico e das imagens, que cedem lugar a novas formas de produção do conhecimento (científico), do mundo simbólico (europeu) e das imagens (cristã e ocidental). Os espanhóis, por exemplo, na invasão da América Latina, em especial, onde se encontra o território boliviano, julgavam e hierarquizavam as capacidades cognitivas de outros povos a partir de critérios relacionados ao desenvolvimento da escrita alfabética. Ou seja, a Colonialidade do saber está relacionada a formas hegemônicas de conhecimento e impõe-se nas configurações de hegemonia epistêmica, política e historiográfica.

Essa colonialidade do controle do trabalho determinou a distribuição geográfica de cada uma das formas integradas no capitalismo mundial. Em outras palavras, determinou a geografia social do capitalismo: o capital, na relação social de controle do trabalho assalariado, era o eixo em torno do qual se articulavam todas

as demais formas de controle do trabalho, de seus recursos e de seus produtos. Isso o tornava dominante sobre todas elas e dava caráter capitalista ao conjunto de tal estrutura de controle do trabalho. Mas ao mesmo tempo, essa relação social específica foi geograficamente concentrada na Europa, sobretudo, e socialmente entre os europeus em todo o mundo do capitalismo. E nessa medida e dessa maneira, a Europa e o europeu se constituíram na origem do centro do mundo capitalista.

O que começou a formar com a América, tem em comum três elementos centrais que afetam a vida cotidiana da totalidade da população mundial: a colonialidade do poder, o capitalismo e o eurocentrismo. O Eurocentrismo é o nome dado uma perspectiva de conhecimento cuja preparação sistemática começou na Europa Ocidental antes de meados do século XVII, mesmo que algumas de suas raízes são sem dúvida mais velhas, ou mesmo antigas, e que nos séculos seguintes se tornou mundialmente hegemônica percorrendo o mesmo fluxo do domínio da Europa burguesa. Sua composição deu-se associada à característica secularização burguesa do pensamento europeu e à experiência e às necessidades do padrão mundial de poder capitalista, colonial/moderno, eurocentrado, estabelecido a partir da América.

Isto não se refere a todos os modos de conhecer de todos os europeus e em todas as épocas, mas a uma específica racionalidade ou perspectiva de conhecimento que se torna mundialmente hegemônica colonizando e sobrepondo-se a todas as demais, prévias ou diferentes, e a seus respectivos saberes concretos, tanto na Europa como no resto do mundo. A colonialidade do saber diz respeito a hierarquizar e apontar somente uma forma de produzir conhecimento. O conhecimento produzido pelo homem branco era geralmente qualificado como científico, objetivo e racional, enquanto que aquele produzido pelos indígenas, mulheres ou africanos era mágico, subjetivo e irracional. Ou seja, estabelece o eurocentrismo como perspectiva única do conhecimento, e descarta as outras produções intelectuais.

Alguns estudiosos afirmam que essa Constituição tem como intuito refundar o Estado as mudanças sociais visando uma crítica da antiga Constituição. Esse movimento tornou-se necessário pois, a Bolívia conta com a coexistência de cosmovisões culturais e formas de satisfazer as necessidades sociais diversas e plurais, mas ainda assim, por conta da colonização e colonialidade, foram submetidas e negadas com a igualdade jurídica do Estado Monista

As constituições denominadas de “modernas” são estruturadas sob um princípio básico que são os ideais franceses referente a carta dos Direitos dos

Homens: Liberdade e Igualdade, Fraternidade. Por outro lado, a Constituição do Estado Plurinacional da Bolívia tem como lema o “*Bienvivir*” ou o “*Viver Bem*”, que tem como objetivo a estruturação social solidária, viver bem significa tanto em relações humanas como em relações com a natureza. Essa concepção de vida confronta com aquelas que regem a modernidade, viver bem é antagônico ao individualismo, lucro, racionalidade, custo-benefício, instrumentalização e objetivação da natureza, além da mercantilização das relações humanas (Baldí, 2014).

Segundo Crespo (2012), a ideia de *buenvivir* é, a rigor, outro paradigma e ainda completa, em consequência, significa outra maneira de ver, compreender, apreender ao mundo (outro lugar epistemológico); outro modo de de conviver, vincular se, construir coletivamente (outro lugar ético-político); outro modo de situar se, localizar-se, colocar-se em um mundo (outro lugar social). Mantém a memória de nossas culturas originais e suas formas mais profundas de pensar, pensar, criar e organizar sua vida coletiva. Mas é também uma memória do futuro, porque contém em si as melhores aspirações para um futuro definitivamente mais humano (Lizarazo, 2011). Desta forma ao discutirmos as transformações, estas, referem-se a uma mudança de paradigmas, e não a simples reformas ou mudança de conteúdo.

O *Buén Vivir* apresenta-se como um projeto autônomo em relação ao mercado e ao Estado (Bravo, 2014), que envolvem uma espécie de socialismo comunitarista ou socialismo andino. São expressões econômicas concretas, que para Bravo (2014), lamentam o rompimento dos sistemas de troca tradicionais deflagrado pelas relações comerciais “modernas” e denunciam que a economia de mercado substituiu comunidades repletas de seres humanos dignos com a “criação de pobres” em seu lugar. O “*Buénvivir*” não compactua com a ideia de desenvolvimento proposto pelo capitalismo europeu.

Conforme Alberto Acosta (2011), o “*VivirBien/BuenVivir*” é um conceito em construção: uma ideia surgida a partir do mundo andino e também amazônico que recolhe contribuições de outros locais do mundo. Uma de suas bases histórico-culturais está no mundo indígena e em princípios defendidos por correntes ocidentais subordinadas historicamente. É um conceito-chave recuperado para responder problemas com raízes antigas, tais como o fim da pobreza e a conquista da igualdade, ao mesmo tempo em que se busca enfrentar novos problemas relacionados à perda da biodiversidade ambiental e à mudança climática global.

Os apoiadores dessa ideia explicitam que não se trata de um retorno puro e simples às ideias de um passado longínquo, mas busca-se um diálogo com as tra-

dições culturais indígenas, criando e recriando novas conceitualizações adaptadas às circunstâncias atuais. Nesse diálogo também intervêm tradições ocidentais que questionam diferentes pressupostos da modernidade dominante, dentre elas posturas éticas alternativas que reconhecem os direitos da natureza, as contribuições do feminismo como reação à dominação patriarcal e as novas conceitualizações em áreas como a da justiça e do bem-estar humanos.

Porém, como em vários países, também nos novos Estados Plurinacionais a lei muitas vezes não é aplicada, obedecida, praticada. Mesmo com avanços na ampliação de direitos dos povos indígenas no campo, o Equador, a Venezuela e a Bolívia apresentam seus piores índices de desigualdade no meio rural. Os críticos reforçam que, em muitos casos, os índices abaixo indicam a ausência de projetos ou mesmo a desatenção a que estes grupos estão relegados por parte do Estado. Alguns atores sociais, em especial alguns povos indígenas, chegam a rechaçar a própria ideia de desenvolvimento, considerando que ele representa a deterioração de seus estilos de vida no presente e também no futuro.

Uma das razões da “cristalização” das ideias do *buenvivir/vivirbien* nas novas Constituições da Bolívia e do Equador, reside na relevância outorgada por estas aos saberes indígenas. Os responsáveis por esta valorização podem ser encontrados nas organizações dos povos indígenas, no incentivo dado pela academia, no aumento do respeito e interesse – a partir de vários espaços político-partidários – pelas culturas ancestrais e novas vinculações estabelecidas com os movimentos sociais. Em muitos casos, as organizações indígenas tiveram um papel-chave, nas ruas ou nas urnas, para essas mudanças (Quijano, 2001).

O *Buén Vivir* é um projeto que se apresenta em sintonia com o respeito a natureza sendo possível ressaltar várias passagens que dão garantias aos bens naturais e comuns. Do mesmo modo que a propriedade privada tem “vida própria” no sistema capitalista, a natureza também possui traços semelhantes na Carta consitucional de 2009. Nesta realidade, a natureza tem vida, e é vista como um recurso findável que deve ser preservado. Cabe então uma parte na Constituição para dar poderes, direitos a outros seres que não os humanos, “*Derechos de La naturaleza*” o “*Pacha Mama*”.

O governo do MAS defende que além de ser um importante instrumento de transformação social, garantia de direitos democráticos, sociais, econômicos pluraes, e pessoais diversos, a Constituição da Bolívia é um modelo de construção de uma nova ordem política, econômica e social internacional. É o caminho para se pensar em um Estado democrático e social de direito internacional (Magalhães, 2010). É a vontade de dar voz as epistemologias do Sul.

Segundo Santos e Meneses (2010), a expressão Epistemologias do Sul é uma metáfora do sofrimento, da exclusão e do silenciamento de saberes, povos e culturas que, ao longo da história, foram dominados pelo capitalismo, colonialismo e o escravismo – colonialismo que imprimiu uma dinâmica histórica de dominação política e cultural submetendo à sua visão etnocêntrica o conhecimento do mundo, do sentido da vida e das práticas sociais. Percebe-se aí a afirmação de uma única ontologia, de uma epistemologia, de uma ética, de um modelo antropológico, de um pensamento único e sua imposição universal.

Apesar de *a priori* apresentar-se como uma alternativa as mazelas sociais de territórios específicos, em especial, a América Latina e a África, a teoria Decolonial possui algumas limitações que seria prudente apontá-las. A proposta do giro decolonial é rejeitar a “modernidade”, porque de forma geral, a modernidade representa a “colonialidade do poder” que foi estabelecida após a conquista e colonização da América.

Esta abordagem renuncia à luta pela emancipação social e despreza toda e qualquer proposta universal de luta para os explorados e oprimidos, pois isso equivale a reproduzir uma nova meta-história “totalitária” típica da modernidade, da qual são igualmente partícipes o cristianismo, o liberalismo e o marxismo. Posicionam-se contra o materialismo histórico e sua perspectiva de luta de classes, pois acreditam que a sociedade andina, no caso mais especificamente boliviano, não pode ser configurada, compreendida a partir de uma divisão de suas classes.

A nível programático, sua orientação reside em “descolonizar” o conhecimento, razão pela qual caracteriza os governos populistas da região como grandes avanços, em especial Evo Morales na Bolívia e o Chavismo na Venezuela, por desenvolver e uma nova “plataforma epistêmica” na América Latina. Por fim, o giro decolonial faz parte da lógica do Fórum Social Mundial (FSM) e sua proposta de “outro mundo é possível”, combinando características reformistas e anticomunistas.

É perceptível que os debates com a historiografia e epistemologia decolonial não são questões puramente acadêmicas, todavia referem-se a problemas de estratégia em torno da natureza do programa e do tipo de organização social que se pensa. No caso do projeto decolonial, sua proposta se aproxima a uma ação reformista que, além de sua retórica “radical”, não questiona o império do Estado ainda sustentado por bases capitalistas que interfere sobre toda a vida social. Alguns dos principais autores se esforçam em sustentar teoricamente os

governos populistas burgueses e as experiências de autogestão paralelas ao poder do Estado (como o Zapatismo), sem descurar seus ataques furiosos ao marxismo revolucionário e sua luta pela emancipação social.

Na perspectiva do autor equatoriano Quijano (2000, 2023), as relações de poder no capitalismo não são homogêneas, mas são compostas de histórias diversas e heterogêneas, e é por isso que o processo de transformação da referida totalidade capitalista não pode, de forma alguma, ser uma transformação homogênea e contínua de todo o sistema, nem de cada um de seus principais componentes. Muito menos essa totalidade poderia desaparecer completa e homoganeamente da cena histórica e ser substituída por outro equivalente. Ele também acrescenta que os debates sobre se as mudanças sociais ocorrem gradualmente ou aos saltos são insubstanciais, uma vez que não implicam uma ruptura epistemológica (2005).

É bastante recorrente na obra do Quijano (2005) a abordagem com uma retórica “acadêmica” ao pano de fundo de uma política reformista. A perspectiva do autor caminha no sentido que as sociedades são “heterogêneas”; portanto, só é possível fazer mudanças desiguais (leia-se parciais) e nunca totais. Aproximando-se de uma mesma conclusão estratégica do etapismo stalinista: no atual momento histórico (em realidade, que não tem começo nem fim!) a tarefa é reformar o capitalismo e lutar por “outro mundo possível”.

Aqui as conclusões estratégicas da abordagem decolonial historiográfica e epistemológica começam a ficar evidentes, pois colocando a centralidade do seu projeto no combate à “matriz colonial de poder” e na agenda fragmentária dos sujeitos coletivos (os “condenados da terra”) acaba por não optar de lutar por um projeto alternativo ao capitalismo, ou seja, decreta-se que a revolução social está fora da agenda histórica. Mignolo nos coloca diante dessa estratégia decolonial: “Na medida em que a opção decolonial confronta a matriz colonial de poder (...), a tarefa futura não é tanto lutar com os moinhos de vento chamados ‘capitalismo global’, mas com as intrincadas fases, esferas e domínios em que hoje a matriz colonial do poder está em disputa em uma ordem mundial policêntrica” (MIGNOLO, 2009, p.274).

O projeto decolonial é progressista?

O escopo aparente do projeto decolonial é lutar contra a colonialidade do poder do saber e do ser, nessa ordem, e não contra a exploração e opressão do capitalismo. Em termos práticos isso denota que ao contrário dos marxistas que

perseguem os “moinhos de vento”, os decolonialistas concentram-se na luta pela “libertação” do “povo” em seus espaços de interação social, de modo que a “corporalidade” desempenha um lugar central para esta tarefa por onde quer que se olhe, sendo esta uma perspectiva abertamente reformista. A luta consiste na inserção dos costumes, saberes, identidades, racionalidade andina na sociedade independente do sistema social operante, mesmo que em termos de distribuição de riqueza esses avanços sejam mais tímidos.

Segundo a perspectiva do decolonialismo a sua estratégia de cunho reformista é explicada pela natureza não homogênea das sociedades, onde cada um vive com distintas histórias e, mais importante, porque sustentam que a relação salarial é a menos estendida geográfica e demograficamente, portanto a classe trabalhadora é socialmente minoritária (Quijano, 2007). A propósito, as estatísticas do século XXI apontam na direção oposta, uma vez que a tendência é uma crescente proletarização em todo o mundo, constituindo uma nova classe trabalhadora (muito terceirizada e fragmentada) e sociedades majoritariamente urbanas: “entre 1970 e 2010, o número de trabalhadores nos países avançados aumentou de 300 milhões para 500 milhões. Mas nos países pobres, seu número, incluindo dependentes imediatos, passou de 1.100 milhões para entre 2.500 e 3.000 milhões (...) nunca como no início deste século XXI os explorados e oprimidos do mundo foram tão proletários quanto hoje” (Saez, 2012, 89-90).

Em contrapartida não é plausível defender que a heterogeneidade das sociedades tolhe uma transformação no sistema capitalista como um todo. Retomando a teoria do desenvolvimento desigual e combinado de Trotsky, ele discute o capitalismo em sua fase imperialista era um fator-chave que alterou as relações entre as classes sociais nos países coloniais e semicoloniais, às quais se impôs o salto de etapas em seu desenvolvimento histórico e se constituíram formações sociais combinadas, cujo caráter específico se compreendia dentro da totalidade do capitalismo mundial.

Desta forma em Trotsky, o caráter desigual e combinado não é uma justificativa para rejeitar a perspectiva da revolução socialista nos países semicoloniais, pelo contrário, o autor e revolucionário atribuiu mais proeminência ao determinar a combinação necessária entre tarefas democráticas e socialistas como parte de um mesmo processo político revolucionário. Segundo ele “Os países coloniais e semicoloniais são, por sua própria natureza, países atrasados. Mas os países atrasados fazem parte do mundo dominado pelo imperialismo (...) Da mesma forma se determina a política proletária dos países atrasados: as lutas pelos objetivos da independência nacional e de democracia burguesa mais ele-

mentar se combinam com a luta socialista contra o imperialismo mundial. As demandas democráticas, as reivindicações transitórias e as tarefas da revolução socialista não se separam em épocas históricas durante essa luta, mas emanam imediatamente uma da outra”(Trotsky, 1971, 247).

Somada à sua perspectiva reformista, os decolonialistas produzem elaborações “autonomistas” que rejeitam a luta pelo poder do Estado, acusando o marxismo de “superestruturalista” de mudança social desde a estrutura institucional. De acordo com o autor equatoriano: “A idéia de que o socialismo consiste na nacionalização de todos e cada um dos campos do poder e da existência social, começando pelo controle do trabalho (...), fazem de uma superestrutura, o Estado, a base da sociedade e escamoteia o fato de uma total reconcentração do controle do poder, o que necessariamente leva ao despotismo total dos controladores, fazendo parecer como se fosse uma socialização do poder, isto é a redistribuição radical do controle do poder”(Quijano, 2000, 241)

A crítica decolonial ou poscolonial ao meu modo de compreender todo o processo coloca-se como uma finalidade de incluir os indivíduos, grupos socialmente, mas não pela emancipação social desses indivíduos ou grupos. Essas perspectivas são complementares e que vão de enfrentamento a aquelas correntes que reconhecem a centralidade da classe trabalhadora.

Nas obras que tratam das questões decoloniais, embora saibamos que existam diferenciações internas entre elas é perceptível as similitudes encontradas nas diversas “correntes internas” desta corrente. A principal delas é que estes estudos não colocam no cerne a questão da desigualdade na distribuição dos meios de produção entre os indivíduos, e, por isso, sempre responde aos conflitos do mundo social com mudanças parciais e fragmentárias

Rechaçar um projeto de revolução social leva, inevitavelmente, a sustentar “alternativas” de convivência com o Estado inserido no contexto capitalista. Longe de relativizações infundadas, é perceptível que o Estado moderno está inclinado a “resolver os problemas” operando em benefício das empresas multinacionais, dos latifundiários, banqueiros a população e os mais afetados por essa ordem econômica são deixados de lado restando a esses grupos medidas compensatórias irreais.

Ao que nos é perceptível, a exaltação da individualidade e essa diferenciação do sujeito decolonial acaba tornando esses movimentos de certa maneira progressistas, mas muito pouco radicais, preocupados pelo reconhecimento,

aceitação, inclusão individual ou de grupos, ao invés de promover ou incentivar uma unidade de toda população cuja exploração e opressão fazem parte do cotidiano e da sua história.

Precedentemente isso não desclassifica ou inviabiliza as lutas dos povos originários que exigem que o Estado reconheça todas suas exigências, e, particularmente aquelas que dizem respeito ao direito à autodeterminação nacional. Nesse sentido, é adequado (e necessário) lutar por reformas que ampliem seus direitos políticos, porém nunca sem perder de vista o caráter de classe desse Estado. As lutas devem ser pela justiça dos iguais, das condições igualitárias entre o cidadão, devem buscar a contradição no cerne para compreendê-las.

A questão agrária e rural tratada na Constituição

A Constituição de 2009 apresenta alguns pontos controversos ao longo do seu texto. E a questão agrária é um deles. Em 25 de janeiro de 2009, o governo da Bolívia, chefiado pelo presidente Evo Morales, realizou uma consulta popular para a aprovação do que viria a se tornar a nova Constituição do país. E neste mesmo dia, também foi realizado um referendo para que os eleitores bolivianos decidissem sobre o tamanho das propriedades rurais do país. A decisão baseava-se no limite de cinco mil ou dez mil hectares. Mais de 80% da população optaram por limitar as terras a, no máximo, 5 mil hectares. Desta forma, aqueles que adquirissem uma quantidade de terras superior ao limite estabelecido a partir da data de aprovação do referendo poderiam perder o direito sobre a área excedente. As negociações foram intensas entre governo e oposição, e ficou acordado que a medida não seria retroativa, desta maneira não atingiria os antigos latifúndios (veremos mais adiante os motivos para esse “acordo”). Na forma como se apresentou, o plebiscito frearia futuros latifúndios, no entanto, não mudaria a configuração agrária presente no território (extremamente desigual); neste sentido, não pode ser vista como uma medida revolucionária, apenas uma forma de reformar o existente e equilibrar a propagação de novos latifúndios.

A nova Carta constitucional é estruturada em cinco partes gerais. A primeira parte é classificada como: Bases fundamentais do Estado, Direitos, obrigações e garantias. A segunda parte é a: Estrutura Funcional e Organização do Estado. A terceira parte é denominada de: Estrutura Territorial e Organização do Estado. A quarta diz respeito a: Estrutura Econômica e Organização do Estado. E a quinta e última parte é denominada de: Hierarquia das Normas e reforma da Constituição. Cada parte é dividida em títulos, e esses títulos em capítulos. Alguns capítulos são eles próprios divididos em seções. No total, a Constituição possui 411 artigos.

Aqui, analisaremos especialmente a Quarta Parte da Constituição de 2009, que trata da Estrutura Econômica e Organização do Estado (mas este fato não vai nos limitar a dialogar apenas sobre esta parte aqui no texto). Deteremo-nos principalmente sobre os Capítulos 4 (Meio Ambiente, artigos 342 a 347; Recursos Naturais, artigos 248 a 258; e Recursos Hídricos, artigos 373 a 377), os Capítulos 7 (Biodiversidade, artigos 380 a 383; Áreas protegidas, artigo 385, e Recursos Florestais, 386 a 389) e 8 (especialmente os artigos 390 a 392 que trata a questão da Amazônia), e, por fim, o Capítulo 9 (os artigos 393 a 404 e os artigos 405 a 409, que tratam nomeadamente do Desenvolvimento Rural Integral Sustentável).

O texto da Constituição do Estado Plurinacional Boliviano afirma que a terra é propriedade do Estado boliviano e do povo. Sendo assim, em linhas gerais a Constituição assegura que “a terra é propriedade das 36 nações e camponeses indígenas, nações que exercerão as funções do Tribunal Agroambiental por meio de suas autoridades, na aplicação de suas regras e procedimentos (Art. 190.1) e cujas decisões serão seguidas por toda a autoridade ou pessoa (Art. 192.1), eventualmente com o apoio dos órgãos estatais competentes. E o texto constitucional continua: a autoridade mais alta em questões fundiárias é o Presidente da República, versus Prefeitos ou Governadores do Departamento, a partir da Constituição de 2009 e os Estatutos, respectivamente. Assim no que se refere às prioridades no acesso às terras do Estado, de reversão ou redistribuição (domínio público), ficou assentado que elas só podem ser distribuídas sob o regime do sistema comunitário e não a título pessoal. Este procedimento projetado exigiu regulamentos específicos (cujo aprofundamento será feito na seção posterior) para evitar procedimentos aleatórios e injustos. Existe dupla concorrência ou incompatibilidade de competências em relação à política fundiária porque, de acordo com o documento constitucional, não pode ser delegada pelo Governo Central (jurisdição exclusiva); Exclusivo para o Departamento de Santa Cruz; e Compartilhado pelos departamentos de Tarija, Beni e Pando. A entidade encarregada de avaliar a FES (Função Econômica da terra), atualmente o INRA (Instituto Nacional de Reforma Agrária), deve expandir seus poderes e se transformar em uma instância de jurisdição múltipla em questões agrárias, sociais, trabalhistas, ambientais e criminais. Em outras palavras, o INRA deixa de ser uma instituição técnica para ser uma instituição jurisdicional com poder coercitivo.

O primeiro artigo sobre o assunto dos Recursos Naturais (Artigo 348) é a própria definição do mesmo. Este artigo 348 assegura que são recursos naturais os minerais em todos seus estados, os hidrocarbonetos, a água, o ar, o solo e subsolo, os bosques, a biodiversidade, o espectro eletromagnético e todos aqueles elementos e forças fiscais suscetíveis de aproveitamento. Ainda conforme

esse artigo, o Estado reconhece, respeita e outorgará direitos de proprietários individuais e proprietários coletivos sobre a terra, assim como direitos de uso e aproveitamento sobre outros recursos naturais.

Mais adiante na temática do Meio Ambiente, fica decidido que o Estado assumirá o papel no que tange a exploração, industrialização, transporte e comercialização dos recursos naturais estratégicos através de entidades públicas, cooperativas ou comunitárias que poderão por sua vez contratar empresas privadas e construir empresas mistas. A constituição garante que o povo boliviano terá acesso equitativo aos benefícios provenientes do aproveitamento de todos os recursos naturais. Assinar-se-á uma participação prioritária os territórios onde se encontram esses recursos, as nações, e povos indígenas originários camponeses.

A Constituição de 2009 entende que: os bosques naturais e os solos florestais são caráter estratégico para o desenvolvimento dos povos boliviano. O Estado reconhecerá direitos de aproveitamento florestal a favor de comunidades e operadores particulares. Compete-lhe promover as atividades de conservação e aproveitamento sustentável, a geração de valor agregado a seus produtos, a reabilitação e reflorestamento das áreas degradadas. As comunidades indígenas originárias camponesas situadas dentro de áreas florestais seriam titulares do direito exclusivo de seu aproveitamento e de sua gestão, de acordo com a lei.

Percebemos que, a todo o momento, a Constituição parte de um discurso apaziguador que estabelece a possibilidade de sistemas econômicos plurais operando em um mesmo território. A permissão por meio de um decreto não garante sua existência real deste pluralismo. Pois não há igualdade nas condições mínimas de se criar empresas, tendo em vista o capital de giro e a necessidade de emprego de tecnologia, mão de obra, etc. A carta constitucional de 2009 avalia que a bacia amazônica boliviana constitui um espaço estratégico de proteção especial para o desenvolvimento integral do país, devido à sua alta sensibilidade ambiental, biodiversidade, recursos hídricos e ecorregiões. A Amazônia boliviana inclui todo o departamento de Pando, a província de Iturrealde do departamento de La Paz e as províncias de Vaca Díez e Ballivián do departamento de Beni. Segundo a nova carta constitucional, o desenvolvimento integral da Amazônia boliviana, como espaço territorial de selva de florestas tropicais úmidas, de acordo com suas características específicas de extração e coleta de riquezas florestais, será regido por lei especial para o benefício da região e do país.

Deste modo a Constituição Plurinacional estabelece que o Estado tenha o poder de confiscar as terras que se enquadrem na categoria denominada como latifúndio. Confere ao Artigo 398 da Constituição a determinação que:

“Se proíbe o latifúndio, a dupla titulação por ser contrários ao interesse coletivo e ao desenvolvimento do país. Se entende por latifúndio a tendência improdutiva da terra, a terra que não cumpra a função econômica social, a exploração da terra que aplica um sistema de servidão, semi escravidão ou escravo em relação ao trabalho ou a propriedade que sobre passa a superfície máxima zoneada estabelecida na lei. E esta superfície máxima em nenhum caso poderá exceder cinco mil hectares.”

É importante ressaltar que, apesar do Estado se empenhar em discutir e determinar o que significa uma terra cumprir função social há um consenso que essas determinações são abstratas, que podem ser facilmente manipuladas ou que se podem apresentar dúvidas na compreensão dos proprietários.

O artigo 393 é o mais polêmico sobre a temática das terras em território boliviano: assinala que o Estado plural reconhece a propriedade individual e comunitária ou coletiva da terra desde que cumpra uma função social. Reconhecer a propriedade individual assinala aqui um acordo e uma intenção de convivência mais pacífica com os proprietários. Ao mesmo tempo em que a Constituição é utilizada como o documento oficial da Refundação do Estado, na busca de uma sociabilidade existente anterior à colonização, que coloque os marginalizados inseridos constitucionalmente no Estado, ela não torna o território mais democrático e mais tarde explicaremos o motivo deste raciocínio. O artigo 397 interpreta a função social como o aproveitamento sustentável da terra; como no caso das pequenas propriedades, tais quais as propriedades indígenas originárias campesinas, exige-se que em todas as propriedades se realize permanentemente atividade agrária para demonstrar o cumprimento da função social. No entanto, a função econômica social é entendida como o emprego sustentável da terra no desenvolvimento de atividades promovidas conforme sua capacidade de uso maior em benefício da sociedade, do interesse coletivo e de seu proprietário. A propriedade empresarial está sujeita a revisão de acordo com a lei, para verificar o cumprimento da função econômica social. Isso supõe que a produção deverá ser intensiva com o emprego de meios moderno, ademais de implantar a mão de obra assalariada; do contrário a isso, implica a imposição com a revisão.

Ainda quanto à propriedade da terra, é preciso lembrar o inciso no artigo 30 da seção II da Carta Magna que se refere à unidade do Estado, estabelecendo que as nações e povos indígenas originários campesinos gozam do direito de titulação coletiva de terras e territórios. A finalidade da titulação coletiva de terras é proporcionar o retorno de formas produtivas e de sociabilidades anteriores ao

processo de colonização. E, para a concretização desse direito, é necessário fazer a distribuição das terras e a recondução dos indígenas aos espaços ocupados durante sua história, tradição e cultura. Para Mun (2012), a nova Constituição fechou os mecanismos que, no passado, permitiram a acumulação de terras em poucas mãos. Notadamente, ela criou dificuldades para a distribuição individual de terras fiscais, mecanismo que historicamente configurou as fazendas na porção ocidental do país, no período de 1874-1952, e no oriente, entre 1952 e 1944; a Carta Magna também teria realizado a clarificação dos mecanismos estatais de controle ao latifúndio, capazes de evitar novos ciclos de concentração da propriedade individual da terra.

É neste sentido (para Gil, 2010; Mun, 2012; Boaventura, 2010), que a Constituição civil boliviana dá um passo a frente das cartas constitucionais anteriores, pois, a terra aqui aparece tendo um fim em si mesmo, ultrapassando as normas estabelecidas pelo sistema econômico, uma vez que se apresenta a priori como algo que possui uma função social, ligada ao interesse coletivo. Desta maneira entende-se assim que o direito a propriedade não estaria baseado apenas no interesse do titular, senão também, na conexão entre a posição do particular e seu pertencimento a um grupo social. Mas ao mesmo tempo existe a idéia da função social da propriedade da terra como um princípio legitimador que mantém intacta a estrutura do direito da propriedade, posto que a condução da função social não modifique substancialmente nenhum dos elementos do poder reconhecido ao proprietário. Assim entendemos que o Estado então opta por uma função social que combine o interesse individual com o interesse coletivo.

Alguns autores afirmam que os critérios utilizados pelo governo para caracterizar o que vem a ser a função social da terra (FS) são passíveis de crítica porque se apresentam de forma dúbia. No campo jurídico, a ideia da função social da propriedade apenas tem eficácia contanto que haja sido concretizada, isto é, desenvolvida pelas leis.

No que se refere à aferição do cumprimento da função social da propriedade, vale lembrar que, esclarecendo o artigo 159 do Decreto Sancionado 29.215 – que estabeleceu que o Instituto Nacional da Reforma Agrária (INRA) ficaria responsável por verificar de forma direta, em cada propriedade, a função social ou econômica social-a autora e ex-juíza Maritza Sanchez escreveu, em 02 de agosto de 2007, que o próprio instituto se tornaria o principal meio de prova e poderia empregar-se qualquer outro meio complementar. Na opinião de Sanchez, o dispositivo também determina que o Instituto Nacional de Reforma Agrária pode utilizar instrumentos complementares de verificação como de imagens de satélites, fotografias aéreas

e toda informação técnica e/ou jurídica idônea que resulte útil, de acordo com as normas técnicas e ou jurídicas aprovadas pelo instituto; porém, assinala que estes instrumentos não substituem a verificação direta em campo.

Dentre as condições explicitadas, figuram a necessidade da residência do proprietário no lugar, o uso ou aproveitamento tradicional da terra e seus recursos naturais; para o caso da pequena propriedade pecuária consta a existência de cabeças de gado ou pasto semeado, com infraestrutura adequada; no caso da pequena propriedade agrícola, consta a residência ou a existência de atividades agrícolas, benfeitorias ou áreas em descanso. Ao final do artigo 165, ficou estabelecido que as Terras Comunitárias de Origens e Comunidades Indígenas (depois da promulgação da Constituição de 2009 foram classificadas como Terras Comunitárias Coletivas) cumprem a função social se há o uso e aproveitamento de seus territórios cobrindo a totalidade do habitat das regiões que ocupam, de acordo com seus usos e costumes, ou se elas são utilizadas de alguma maneira para satisfazer as necessidades econômicas, sociais, culturais e espirituais do povo indígena e/ou originário.

Embora sejam avanços importantes, permanece uma pergunta óbvia: por que, apesar da expressa vontade popular de reduzir os limites da propriedade agrária, esse processo não será “retroativo”, ou seja, não afetará as propriedades de mais de cinco mil hectares constituídos até a promulgação da Constituição? Uma reforma agrária que não afeta necessariamente a atual distribuição de terras não constituirá, em verdade, um bloqueio para o futuro? É bom lembrar que a elite boliviana, sediada em Santa Cruz, reagindo à consolidação eleitoral do governo e visando bloquear as transformações políticas em curso, reagiu com violência e desencadeou, em 2008, a tomada de instituições públicas que culminou no massacre de El Porvenir.²

Estas elites se viram no dilema de proteger a terra como fonte de acumulação ou as autonomias departamentais como projeto político, durante as negociações para convocar o referendo sobre a Constituição. E advertiam o governo sobre os riscos da reforma agrária no oriente: o medo permanente de reversão de

2 O Massacre de Porvenir, também conhecido como Massacre de Pando, foi emboscada mortal seguida de massacre ocorrido nas primeiras horas de 11 de setembro de 2008 contra manifestantes de Porvenir, nas cercanias da cidade de Cobija, capital do departamento de Pando. Teve como resultado entre 18 a 20 camponeses indígenas mortos e cerca de 30 desaparecidos. Foi o maior ato de violência política na Bolívia desde 2003. Os manifestantes marchavam para a capital departamental de Cobija para protestar contra as ações do governo departamental durante a crise política nacional iniciada nos primeiros dias de setembro.

terra (e perda de investimentos) por parte dos proprietários, independentemente do tamanho da propriedade rural, poderia levar a uma queda drástica nos níveis de produção de alimentos e provocar um forte declínio no nível de emprego, situação que indubitavelmente levaria à queda das exportações e à necessidade de importação de alimentos.

Ante essas reações das elites proprietárias, o governo do MAS contemporizou, escolheu a sobrevivência econômica, a preservação do latifúndio, uma decisão racional em curto prazo, mas que, no longo prazo, significa assinar e assumir sua derrota política, pois o governo perdeu seu projeto político e, portanto, sua capacidade de representação regional.

No cálculo do governo, a decisão preservou a transição democrática contra as possibilidades de irradiação da violência e uma oposição separatista, razão pela qual assumiu em seu projeto político a demanda regional por autonomias departamentais. O governo MAS incluiu as autonomias departamentais na Constituição, contendo temporariamente as hostilidades vindas da elite boliviana com sede em Santa Cruz. Ao mesmo tempo, a inclusão das autonomias, com um sentido mais horizontal, abriu as possibilidades de articulação da demanda regional e indígena no âmbito de um senso de pertencimento comum, o que tem sido chamado Estado Plurinacional, embora ainda seja um conteúdo a ser construído. No entanto, o custo desse processo foi a redução drástica do alcance da reforma agrária. As propriedades que atualmente possuem mais de 5 mil hectares não podem ser afetadas a menos que contrariem o princípio de que “a terra pertence a quem a trabalha”, postulada na Reforma Agrária de 1953.

De que forma a nova Constituição boliviana pretende tratar as disputas em torno da terra e dos seus usos? Ao abordar a estrutura e organização funcional do estado agroambiental, a Carta Magna estabelece que o Presidente da República atuará como a mais alta autoridade do Serviço Boliviano de Reforma Agrária e concederá títulos executivos na distribuição e redistribuição de terras (Art. 172, 27). Também estabelece que o Tribunal Agroambiental é o mais alto tribunal especializado da jurisdição agroambiental, orientando-se pelos princípios da função social, sustentabilidade e outros (Art. 186), operados pelos Tribunais Agroambientais (Art. 189, 4). Entre as funções do Tribunal Agroambiental está a de “resolver em uma única instância” recursos e anulação de títulos executivos, processos administrativos contenciosos, ações judiciais sobre atos ou práticas que atentem contratou sejam perigosos ao sistema ecológico e à conservação da flora e fauna (Art. 189). No caso de nações e povos camponeses indígenas, de acordo com uma lei de demarcação jurisdicional (art. 190, 2), as funções do

Tribunal Agroambiental serão exercidas por suas autoridades locais, em aplicação de suas regras e procedimentos costumeiros (art. 190, 1). As decisões emitidas serão aceitas por qualquer autoridade ou pessoa (Art. 192.1), eventualmente, com o apoio dos órgãos estatais competentes (Art. 192, 2), de acordo com a Lei de Limites Jurisdicionais (Art. 192, 3).

Quanto às propriedades fundiárias, a Constituição criou distinções importantes. O Estado reconhece: (I) a propriedade agrícola individual; (II) a pequena propriedade agrária; (III) a propriedade comunitária e, por ultimo; (IV) as comunidades (dentro do território camponês nativo). Em particular, resgatou demanda histórica dos povos indígenas das terras baixas do conceito abrangente de território. O artigo 403 reconhece-lhes, sob a categoria controversa do território camponês nativo indígena, o direito a terra, ao uso e exploração exclusivos de recursos naturais renováveis, nas condições determinadas por lei; consulta e participação prévia e informada dos benefícios da exploração dos recursos naturais não renováveis encontrados em seus territórios; o poder de aplicar suas próprias regras, administradas por suas estruturas de representação, e a definição de seu desenvolvimento de acordo com seus critérios culturais e princípios de convivência harmoniosa com a natureza. O reconhecimento também se estende às áreas de produção, uso e conservação de recursos naturais e espaços de reprodução social, espiritual e cultural.

A Constituição estipulou a propriedade agrária individual, em todas as suas dimensões de superfície, usos e formas de conversão, será regulada por lei (Art. 394, I). A pequena propriedade agrária patrimônio da família é isenta de impostos e indivisível, exceto na sucessão hereditária (art. 394, II). A propriedade da comunidade, composta pelo território indígena camponês nativo, é declarada indivisível, inatacável, inalienável e irreversível, bem como isenta de impostos (Art. 394, III). As comunidades do território camponês nativo serão intituladas (Art. 394, III). Os direitos de propriedade de indivíduos dentro de territórios indígenas camponeses são garantidos (Art. 394, II), mas todos os títulos concedidos na reserva de imposto serão nulos (Art. 350). O Estado reconhece os direitos de exploração florestal em favor das comunidades e dos operadores privados (Art. 386). As comunidades camponesas indígenas originais localizadas em áreas florestais serão detentoras do direito exclusivo de seu uso e manejo (Art. 388 e Art 403, I). A propriedade comercial, por sua vez, está sujeita a revisão e verificação do cumprimento da função econômica e social (Art. 397, III). Quanto à doação de terras fiscais, esta será realizada em favor dos camponeses indígenas, comunidades interculturais e comunidades camponesas que não possuem terras ou as possuem insuficientemente (Art 395. PI), de acordo com políticas de desenvolvi-

mento rural sustentável (Art 395. PI). A Constituição também estimula o acesso das mulheres à propriedade fundiária (Art 395. PI; 619, c).

Em relação à exploração e gestão das propriedades fundiárias – que pode ser realizada pela comunidade, por entidade privada, cooperativa ou organização social mista (Art. 306, IV) –, a Carta Magna estabelece normas, dentre as quais merecem destaque: todos os processos de exploração serão sujeitos a consulta pública (Art. 352); o Estado regulará o mercado de terras, evitando o acúmulo de mais de 5.000 hectares, bem como a divisão em áreas menores estabelecidas para a pequena propriedade (Art. 396. I); a gestão e administração podem de propriedades poderão ser realizadas por entidades mistas (Art 351. III); o Estado priorizará políticas e empreendimentos econômicos com ênfase na segurança e soberania alimentar (Art. 405), garantidos por meio de políticas, planos, programas e projetos abrangentes de desenvolvimento (Art. 406); no caso da sobreposição fundiária, haverá que vigorar normas de manejo compartilhado com territórios camponeses nativos indígenas, de acordo com seus próprios procedimentos (Art. 385. II). Ademais, o Estado deverá garantir o fornecimento às organizações econômicas camponesas, micro e pequenas empresas de treinamento técnico e tecnologia (Art. 334, 1), meios para promover melhoria dos processos de produção, e também preferências em compras do governo (Art. 334, 4).

A Constituição ainda impõe uma série de restrições relativas aos domínios fundiários, com destaque para os seguintes: é proibida a dupla titulação (Art. 398), doação dupla e a venda, troca e doação de terras entregues como doação (Art. 395, II); é proibido obter aluguel de terra gerado a partir do uso especulativo da terra (Art. 395, III); fica expressamente proibida a divisão de propriedades em superfícies menores que a propriedade pequena (Art. 400); nenhum estrangeiro, sob qualquer título, pode adquirir terras do Estado (art. 396, II); e as grandes propriedades entendidas como posse improdutiva da terra são proibidas (art. 398). Também se proíbe a exploração da terra que aplique um sistema de servidão, semi-escravidão ou escravidão nas relações de trabalho (Art. 398).

Relativamente aos recursos naturais, a Constituição estabelece que o modelo de gestão de recursos naturais, de forma obrigatória, terá que ser amigável ao meio ambiente e aos recursos bióticos, hídricos, mineralógicos e outros, capaz de promover a geração de trabalho decente, de modo a contribuir para a redução das desigualdades e erradicação da pobreza. Fica explícito que a gestão dos recursos naturais será controlada socialmente, restringindo-se e proibindo-se a acumulação privada de poder econômico, monopólios e oligopólios.

A Constituição boliviana de 2009 também apontou diretrizes para a política de desenvolvimento rural, a começar por seu objetivo mais geral: garantir a soberania e segurança alimentar, priorizando a produção e o consumo de alimentos de origem agrícola produzidos no território boliviano. Colocou sob encargo do Estado o estabelecimento de mecanismos para a proteção da produção agrícola boliviana. E determinou que o país deveria: (1) promover a produção e comercialização de produtos agroecológicos, e proteger a produção agrícola e agroindustrial contra desastres naturais e intempéries, geológicas e desastres; (2) a lei deveria prever a criação de seguro agrícola, programar e desenvolver educação técnica produtiva e ecológica em todos os seus níveis e modalidades; (3) estabelecer políticas e projetos de forma sustentável, buscando a conservação e recuperação de solos; (4) promover sistemas de irrigação, a fim de garantir a produção agrícola; (5) garantir assistência técnica e estabelecer mecanismos de inovação e transferência de tecnologia em toda a cadeia produtiva agrícola; (6) criar banco de sementes e centros de pesquisa genética; (7) estabelecer políticas para promover e apoiar setores produtivos agrícolas com fraqueza estrutural natural; (8) controlar a saída e entrada no país de recursos biológicos e genéticos; (9) estabelecer políticas e programas para garantir a saúde agrícola e a segurança alimentar; (10) e fornecer infraestrutura produtiva, industrial e serviços básicos para o setor agrícola.

Ao fim e ao cabo, os dispositivos da nova Constituição referentes à terra e aos recursos naturais, à questão agrária e aos camponeses e indígenas apontam para a necessidade de profundas transformações no campo boliviano, se o objetivo do Estado e da sociedade forem alcançar o bem-estar coletivo. Mas a Lei, por si só, é impotente para responder sozinha ao desafio, embora possa balizar as formas sociais de seu enfrentamento. O essencial é compreender que o verdadeiro problema da economia nacional está no padrão de desenvolvimento baseado na exploração de matérias-primas sem concatenação com os demais setores da economia (PNUD, 2005). Esse problema estrutural, em seus diferentes estágios – como a exploração da prata no século XIX, do estanho, borracha e hidrocarbonetos no século XX – ainda está presente no ciclo do gás que o país vive atualmente. Na prática, essa mudança é a única que garantiria romper o círculo vicioso da pobreza estrutural na economia boliviana (Sandoval, 2009).

Esse problema estrutural tem sua contrapartida na economia rural, que favorece a produção agrícola voltada exclusivamente para o mercado internacional, principalmente as oleaginosas, como a soja. Se o que se pretende é superar esse esquema fraturado de desenvolvimento rural, é necessário avançar rumo a um modelo que gere superávits, garanta a soberania alimentar, seja ambiental e socialmente sustentável e seja realizado no âmbito do respeito aos direitos hu-

manos. A Carta Magna afirma que, para conseguir isso, o Estado deve recuperar um papel de liderança. Nesse sentido, os novos postulados constitucionais devolvem-lhe os poderes de planejamento do desenvolvimento e a possibilidade de intervir na cadeia produtiva de transformação agrária e florestal (Tamburini, 2008), na perspectiva de nivelar as assimetrias estruturais e expandir a base produtiva nacional.

Por outro lado, se, no passado, privilegiou-se a empresa exportadora privada como o sujeito central do desenvolvimento agrário, o modelo proposto pela nova Constituição reconhece uma multiplicidade de atores. No modelo anterior, os camponeses eram considerados pequenos produtores inviáveis e possuidores indígenas de recursos naturais, com baixa capacidade organizacional de aproveitá-los conforme parâmetros de mercado; agora, os camponeses passam a ocupar papel importante nos elos de uma cadeia produtiva em construção, que visa ser inclusiva e equitativa. E isto depois que eles –camponeses agroindustriais e sem terra, povos indígenas e empreendedores madeireiros, etc. - encabeçaram lutas e protestos pelos seus direitos, pela legitimidade de suas reivindicações e pela defesa da viabilidade econômica e ambiental de seus modelos.

A nova constituição propõe vincular não apenas atores ou setores com base em interesses e fluxos econômicos, mas, antes disso, superar as barreiras geradas durante a validade dos modelos anteriores (capitalismo de estado e capitalismo de mercado). É questionável esse entendimento quase mítico de que uma constituição poderá por si só atuar como um “espírito” pairando sob a consciência de cada um, por isso o que tratamos aqui diz respeito ao conteúdo da carta e não necessariamente que esses avanços por si só mudem toda uma estrutura e uma cultura jurídica e/ou política do lugar. O desenvolvimento legislativo adequado a esta orientação política deve levar em conta as diretrizes básicas expressas nos artigos analisados, após eliminar as contradições e neutralizar as distorções na interpretação, a fim de projetar medidas para consolidar o progresso.

Como salientou Manolli (2010), uma vez que o povo boliviano não é apenas a reunião de indivíduos fragmentados (sociedade civil), mas também as nações e os povos indígenas camponeses, portanto, o bem comum tem um nível nacional, para todos, mas também um nível particular, pelo desenvolvimento de cada particularidade cultural que compõe a sociedade. Vista dessa perspectiva, a reforma agrária é uma tarefa pendente no país, não como uma nacionalização da propriedade da terra, nem como afirmação absoluta da propriedade privada, cuja concentração é fonte de enriquecimento e põe em risco a sobrevivência de indivíduos. Nesse sentido, a propriedade da terra deve ser plural (individual, familiar,

comercial e comunitária), desde que seu uso seja “em benefício da sociedade, do interesse coletivo e de seu proprietário” (Art. 397, III). Essa definição da função socioeconômica não nega o interesse privado do proprietário, mas o subordina ao interesse geral, porque incorpora um horizonte de vida em que todos podem se encaixar, não apenas os “mais fortes” ou aqueles inseridos com sucesso no mercado, que são cada vez menos devido à tendência à concentração de capital. Por esse motivo também, a nacionalização de recursos naturais não renováveis, o controle comunitário de energias renováveis em territórios indígenas camponeses e o controle estatal da propriedade individual da terra são dispositivos necessários, embora não suficientes para a construção de uma base comum, no âmbito da heterogeneidade do povo boliviano.

A historiografia boliviana indica que não há propriedade absoluta da terra, mas, as propriedades de grande e médio porte devem cumprir o que chamamos de “função socioeconômica” ou uso produtivo e, atualmente, sustentável da terra. Apesar dessa garantia contra as grandes propriedades, alcançada através da Revolução Nacional de 1952, onde indígenas e camponeses ocuparam e destruíram as haciendas na área andina, as grandes propriedades se reproduziram nas terras baixas do país, o Oriente. O Estado de 1952, que dependia da exportação de minerais, definiu a necessidade de diversificar a economia através da criação de uma burguesia agroindustrial no Oriente, região isolada do eixo econômico nacional e com a estrutura agrária menos desigual do país até 1953. (Os pequenos produtores representavam 67% dos produtores e ocupavam 49% da área total, enquanto as haciendas compunham 10% e ocupavam 41% da terra, de acordo com o I Census of Agriculture, 1950).

É possível perceber que na parte ocidental do país, a expulsão das haciendas significou a hegemonia no controle territorial rural, que durante este meio século absorveu inclusive aos núcleos urbanos das cidades intermediárias. É dizer que em um processo longo as comunidades indígenas, campesinas e originárias que recuperaram suas terras exerciam cada vez com mais força um tipo de autogoverno (expressado nas organizações sociais dos níveis de comunidade subcentral-central-federação-confederação) não reconhecido por o Estado e desde a Lei de Participação Popular, um vínculo mais estreito ainda que também conflitivo, como a institucionalidade estatal (municípios). As autonomias indígenas hoje assumem seu conteúdo nesta possibilidade de reconhecimento constitucional das formas indígenas de autogoverno e sua articulação com a institucionalização liberal, de que necessariamente sairá algo novo. Mas se é esse o horizonte que emergiu contra a Reforma Agrária no ocidente do país, a situação é desde sempre muito distinta no oriente.

No oeste do país, a expulsão das haciendas significou hegemonia no controle territorial rural, que durante esse meio século absorveu até os núcleos urbanos das cidades intermediárias. Em outras palavras, e em um longo processo, as comunidades indígenas, camponesas e nativas que recuperaram suas terras exerceram cada vez mais um tipo de autogoverno (expresso nas organizações sociais dos níveis comunitário-subcentral-central-federação-confederação) não reconhecidos pelo Estado, e, pela Lei da Participação Popular, um vínculo mais estreito, embora também conflitivo, como as instituições estaduais (municípios). As autonomias indígenas hoje assumem seu conteúdo nessa possibilidade de reconhecimento constitucional das formas indígenas de autogoverno e sua articulação com instituições liberais, das quais algo necessariamente emergirá. Mas se esse é o horizonte que surgiu com a Reforma Agrária no oeste do país, a situação é muito diferente no leste (Montoya, 2009).

Além do contexto macro, que por si só já se apresenta imerso uma teia complexa, as divergências internas bolivianas são sem dúvidas marcantes. Elas constituem e protagonizam disputas e episódios de violência durante toda a sua história Republicana. De um lado os indígenas campesinos originários e de outro aquela antiga “elite crioula”. Muitos problemas referentes a questão das terras diz respeito a esse embate. De um lado uma tentativa do governo do MAS (2006-2019) em realocar os indígenas denominados como “indesejáveis” por alguns grupos, para povoar as terras baixas, em especial Santa Cruz. Ao mesmo tempo em que os críticos *crucenhos* alegam que o governo se “esquece” de cumprir suas obrigações naquele território fazendo com que a população construa maneiras de sobreviver sem a presença estatal.

Embora possa parecer apenas nominativa, essa transformação política é fundamental. A política moderna, enquanto institucionaliza a divisão de poderes e um aparato burocrático que medeia entre o governo e a sociedade civil, defende o interesse privado da classe capitalista (como foi despida novamente na crise financeira global e no alívio estatal, apesar de ao credo neoliberal). Transformar a política, ou melhor, devolver o conteúdo comum, de uma coisa pública, implica a construção de mecanismos institucionais que controlam e impedem a reprodução do público e do bem comum em benefício de poucos. Agora, se o Estado moderno foi considerado o mecanismo de controle e administração do bem comum nas mãos de um setor dominante da sociedade e foi legitimado por um “interesse geral” que oculta esse ganho privado, construir um Estado Plurinacional exige retornar à sociedade, no nosso caso ao povo boliviano, a soberania do bem comum.

Muitos autores que são favoráveis e otimistas em relação a esse novo modelo normativo plural porque para Manolli (2010) embora possa parecer apenas nominativa, essa transformação política é fundamental. A política moderna, enquanto institucionaliza a divisão de poderes e um aparato burocrático que medeia entre o governo e a sociedade civil, defende o interesse privado da classe capitalista (como foi despida novamente na crise financeira global e no alívio estatal, apesar de ao credo neoliberal).

Todavia, Manolli (2010), prossegue em sua análise explanando que o povo boliviano não é apenas a reunião de indivíduos fragmentados (sociedade civil), mas também as nações e os povos indígenas camponeses, portanto, o bem comum tem um nível nacional, para todos, mas também um nível particular, pelo desenvolvimento de cada particularidade cultural que compõe a cidade. Vista dessa perspectiva, a reforma agrária é uma tarefa pendente no país, não como uma nacionalização da propriedade da terra, mas também como uma propriedade privada absoluta, cuja concentração e fonte de enriquecimento põe em risco a sobrevivência de indivíduos. Nesse sentido, a propriedade da terra é plural, pode ser individual, familiar, comercial e comunitária, desde que seu uso seja “em benefício da sociedade, do interesse coletivo e de seu proprietário” (Art. 397. III). Essa definição da função socioeconômica não nega o interesse privado do proprietário, mas a subordina ao interesse geral, porque incorpora um horizonte de vida em que todos podem se encaixar, não apenas os “mais fortes” ou aqueles inseridos com sucesso no mercado, que são cada vez menos devido à tendência à concentração de capital e que não pode terminar em nada porque a natureza e os seres humanos estão sendo destruídos em escala planetária. Por esse motivo também, a nacionalização de recursos naturais não renováveis, o controle comunitário de energias renováveis em territórios indígenas camponeses indígenas e o controle estatal da propriedade individual da terra são dispositivos necessários, embora não suficientes para a construção de uma base comum, no âmbito da heterogeneidade do povo boliviano.

Em suma a análise do conteúdo da nova Constituição Política do Estado Boliviano, relacionada ao meio ambiente, recursos naturais, terra e território estão inseridos na parte denominada como: Entre as Bases Fundamentais do Estado. A Nova Constituição Boliviana reconhece como Princípios, Valores e Finalidades do Estado a “terra sem maldade” “viver bem” e sustentar esses valores de unidade, entre outros, na “igualdade de oportunidades e na distribuição e redistribuição de produtos e bens sociais” (Art. 8), entre os quais a terra é incluída.

A estrutura e organização funcional do estado agroambiental estabelece-se que o Presidente da República atuará como a mais alta autoridade do Serviço Boliviano de Reforma Agrária e concederá títulos executivos na distribuição e redistribuição de terras (Art. 172. 27). Na carta constitucional fica estabelecido que o Tribunal Agroambiental seja o mais alto tribunal especializado da jurisdição agroambiental. Eles são administrados, em particular, pelos princípios da função social, sustentabilidade e outros (Art. 186), operados pelos Tribunais Agroambientais (Art. 189.4). Entre as funções do tribunal agroambiental, está estabelecido para “resolver em uma única instância” recursos, anulação e anulação de títulos executivos, processos administrativos contenciosos, ações judiciais sobre atos ou práticas atentos ou perigosos ao sistema ecológico e à conservação da flora e fauna (Art. 189). No caso de nações e povos camponeses indígenas, de acordo com uma lei de demarcação jurisdicional (art. 190. 2), as funções do Tribunal Agroambiental serão exercidas por suas autoridades, em aplicação de suas regras e procedimentos (art. 190.1). As decisões emitidas serão aceitas por qualquer autoridade ou pessoa (Art. 192.1), eventualmente, com o apoio dos órgãos estatais competentes (Art. 192. 2), de acordo com a Lei de Limites Jurisdicionais (Art. 192. 3).

A estrutura e organização territorial do Estado no que diz respeito à questão fundiária reconhece quatro tipos de unidades territoriais: departamentos, províncias, municípios e territórios indígenas camponeses nativos (Art. 269.1); cada um deles, respectivamente, sob um regime de autonomia camponesa nativa departamental, regional, municipal e indígena, com competências definidas em categorias de: Competências Privadas, Exclusivas, Concorrentes e Compartilhadas (Art. 297. 1 a 4), relacionadas à questão fundiária, produção e conservação. Pelo aparato constitucional o Estado garante o fornecimento às organizações econômicas camponesas, micro e pequenas empresas o acesso a treinamento técnico e tecnologia (Art. 334.1). A abertura de mercados. A melhoria dos processos de produção (art. 334.1). Estão inseridos nas preferências em compras do governo (Art. 334.4).

A propriedade agrária individual, em todas as suas dimensões de superfície, usos e formas de conversão será regulada por lei (Art. 394.I). A pequena propriedade agrária é patrimônio da família, isenta de impostos, é indivisível (exceto sucessão hereditária) (art. 394.II). A propriedade da comunidade, composta pelo território indígena camponesa nativa, é declarada indivisível, inatacável, inalienável e irreversível, isenta de impostos sobre a propriedade agrária (Art. 394.III). As comunidades do território camponês nativo serão intituladas (Art. 394. III).

Os direitos de propriedade de indivíduos dentro de territórios indígenas camponeses indígenas são garantidos (Art. 394.II). Todos os títulos concedidos na reserva de imposto serão nulos (Art. 350). Recursos florestais, o Estado reconhece os direitos de exploração florestal em favor das comunidades e dos operadores privados (Art. 386). As comunidades camponesas indígenas originais localizadas em áreas florestais serão detentoras do direito exclusivo de seu uso e manejo (Art. 388 e Art 403.I). A propriedade da propriedade comercial está sujeita a revisão e verificação do cumprimento da função econômica e social (Art. 397.III).

Em relação à doação de terras fiscais, de acordo com a Carta Constitucional, será realizada a favor dos camponeses indígenas, comunidades interculturais, comunidades camponesas que não os possuem ou os possuem insuficientemente (Art 395. PI); de acordo com políticas de desenvolvimento rural sustentável (Art 395. PI), De acordo com a propriedade do acesso das mulheres (Art 395. PI), 619 c. Controle e direção As políticas públicas são: O Presidente do Estado é a mais alta autoridade do Serviço Boliviano de Reforma Agrária, a entidade responsável pela reforma agrária (Art.º 404). O Estado assume controle e direção em toda a cadeia de gestão de recursos naturais (Art. 351. I). Controle social e participação no desenho de políticas setoriais (Art. 351. III).

A gestão e administração podem ser realizadas por entidades mistas (Art 351. III). Todos os processos de exploração serão sujeitos a consulta pública (Art. 352). O Estado regulará o mercado de terras, evitando o acúmulo de mais de 5.000 hectares, bem como a divisão em áreas menores estabelecidas para a pequena propriedade (Art. 396. I). d) O uso de políticas públicas é: O Estado priorizará políticas e empreendimentos econômicos com ênfase na segurança e soberania alimentar (Art. 405), garantidos por meio de políticas, planos, programas e projetos abrangentes de desenvolvimento (Art. 406). Recursos renováveis são usados de maneira sustentável (Art. 380. I). Os solos devem ser utilizados de acordo com sua maior capacidade de uso (Art. 380. II). As áreas protegidas cumprem funções ambientais, sociais e econômicas (Art. 385. I). e) Da sobreposição A política pública é: casos de sobreposição, eles apenas estabelecem normas de manejo compartilhado com territórios camponeses nativos indígenas, de acordo com seus próprios procedimentos (Art. 385. II).

Este modelo de desenvolvimento é baseado nos princípios de igualdade, distribuição e redistribuição (Art. 8): O princípio de igualdade reflete uma orientação social profunda do modelo de Estado, evitando as diferenças naturais da condição humana. O princípio da igualdade restringe a distribuição para ou em

benefício das grandes massas da população desapropriada, portanto, espera-se que a distribuição seja orientada para tais massas. A passagem mais curta para alcançar o princípio da igualdade é a redistribuição de bens públicos e privados e bens patrimoniais. O conceito é o trânsito (ou desapropriação) de bens e serviços de poucos indivíduos para multidões. O caminho curto para alcançar o princípio da igualdade é a redistribuição de materiais públicos e privados e bens patrimoniais. O conceito é o trânsito (ou desapropriação) de bens e serviços de poucos indivíduos para multidões. Nesse modelo econômico, o Estado reconhece, respeita e protege a iniciativa privada (art. 308) e, além disso, promove a organização econômica da comunidade (Art. 307). Todas as formas de organização econômica gozam de igualdade legal perante a lei (Art. 311. I).

O modelo econômico plural estabelecido na Carta Maior em seus princípios e valores, é fortemente orientado socialmente, no qual o princípio do Estado e da Lei Fundamental de gozo ou exercício em pé de igualdade pode prevalecer arriscadamente (Art. 14.II), sobre “viver bem” entre diferentes indivíduos na visão de mundo e nos talentos. O modelo econômico plural baseia-se no uso de recursos naturais, principalmente orientado para a industrialização como forma de agregar valor e reduzir a comercialização de matérias-primas (Art. 9.6).

O modelo econômico plural investiga em detalhes uma ampla classificação de proibições relacionadas ao trabalho fundiário, algumas já extintas e sem registros recentes na jurisprudência boliviana, como é o caso da proibição da escravidão. Por outro lado, qualquer relação de serviço, dependência ou dedicação exclusiva ao trabalho decente, poderia ser intencionalmente entendida e aplicada como servidão se fosse regulamentada como um conceito amplo e genérico e, portanto, viável para a aplicação do aspecto condicionado do direito de propriedade sobre a terra. O modelo econômico plural, além de respeitar e garantir a propriedade individual e coletiva da terra (Art. 311. II.2), está profundamente vinculado ao direito à titulação coletiva de terras e territórios, basicamente dirigido a nações e povos indígenas camponeses (cuja existência é anterior a 12 de outubro de 1492) (art. 30.6, 10, 14, 16). O modelo condiciona o direito à titulação coletiva de terras de grupos privados, ao cumprimento da função social (em primeira instância) e da função econômico-social (em segunda instância).

O modelo econômico plural do texto constitucional é amplo e específico na especificação dos direitos sociais e econômicos das pessoas, no que diz respeito ao trabalho e emprego em todas as suas formas, seja individualmente, em sindicatos ou em livre associação. No entanto, em sua ampla concepção, o conteúdo dos direitos civis das pessoas seria antagônico caso sua regulamentação

fosse ambígua em termos de especificação do escopo da restrição da servidão, em detrimento do direito ao trabalho decente, entendido como um relacionamento de serviços ou subordinação trabalhista.

Promover atividades produtivas e de industrialização, gerenciando recursos econômicos para pesquisa, assistência técnica e transferência de tecnologia. O modelo de economia plural, por meio do Estado, estabelece proteção especial para organizações econômicas camponesas, micro e pequenas empresas, organizações ou associações de pequenos produtores e organizações de economia comunitária, às quais fornece acesso a treinamento técnico e à tecnologia, abertura de mercados, melhoria dos processos de produção e preferências nas compras governamentais.

A Caracterização do modelo de gestão de recursos naturais estabelece um modelo de gestão de recursos naturais intimamente ligados ao modelo de economia plural, no qual os recursos naturais são “de propriedade do povo boliviano” e serão administrados pelo Estado, em garantia da propriedade individual e coletiva da terra. Os princípios propostos para o modelo de gestão de recursos naturais visam superar a dependência da exportação de matérias-primas e alcançar uma economia de base produtiva, na qual o Estado poderá “intervir em toda a cadeia produtiva dos setores estratégicos”, buscando garantir o fornecimento e a qualidade de vida interna, respeitando a iniciativa empresarial com segurança jurídica e promovendo e promovendo a área comunitária da economia (rural e urbana) como alternativa solidária. Da mesma forma, o modelo de gestão de recursos naturais estabelece, de forma obrigatória, a gestão amigável do meio ambiente e dos recursos bióticos, hídricos, mineralógicos e outros para a geração de trabalho decente, de modo a contribuir para a redução das desigualdades e erradicação da pobreza. Fica explícito que a gestão dos recursos naturais será baseada socialmente, restringindo e proibindo a acumulação privada de poder econômico, monopólio e oligopólio.

A propriedade agrária individual, em todas as suas dimensões de superfície, usos e formas de conversão, será regulada por lei. A pequena propriedade agrária é patrimônio da família, isenta de impostos, é indivisível (exceto sucessão hereditária). A propriedade da comunidade, composta pelo território indígena camponesa indígena, é declarada indivisível, inatacável, inalienável e irreversível, isenta de impostos sobre a propriedade agrária. As comunidades dentro do território camponês nativo terão o título. O direito dos proprietários privados ao interior dos territórios indígenas camponeses é garantido. Qualquer título concedido na reserva fiscal será nulo; O Estado reconhece os direitos de extração

florestal em favor de comunidades e operadores privados; As comunidades camponesas indígenas localizadas em áreas florestais serão detentoras do direito exclusivo de exploração e manejo.

Fica decretado a provisão de terras fiscais em favor de grupos camponeses indígenas, comunidades interculturais, comunidades camponesas que não os possuem ou os possuem insuficientemente; de acordo com políticas de desenvolvimento rural sustentável e de acordo com a propriedade do acesso das mulheres. Em relação ao latifúndio, fica decretado que grandes propriedades, entendidas como posse improdutiva da terra, são proibidas, e, é motivo para expropriação e / ou reversão da terra.

O Estado regulará o mercado de terras. O trabalho é a fonte fundamental para a aquisição e conservação de propriedades agrárias. Está delimitado constitucionalmente que a propriedade agrária individual e coletiva, em todas as suas dimensões de superfície, usos e formas de conversão, será regulada por lei.

Os recursos naturais são considerados de natureza estratégica e pertencem ao povo boliviano; o Estado é o administrador com base no interesse coletivo de direitos reconhecidos. O Estado concede direitos de propriedade individual e coletiva sobre a terra, desde que cumpra uma função social ou econômico-social. As propriedades da comunidade, compostas por território indígena camponês indígena, são declaradas indivisíveis, inalcançáveis, inalienáveis e irreversíveis, estão isentas de impostos sobre propriedades agrárias. As comunidades camponesas nativas localizadas em áreas florestais serão detentoras do direito exclusivo de seu uso e manejo. O Estado reconhece os direitos de extração florestal em favor das comunidades e dos operadores privados. Com a proteção do Estado, são reconhecidas: as Organizações Econômicas Camponesas (OECAs), micro e pequenas empresas, organizações ou associações de pequenos produtores e organizações de economia comunitária.

Seguindo com o texto da carta maior, a política fundiária e de recursos naturais estabelecida neste documento aqui analisado baseia-se no reconhecimento da natureza estratégica da terra, floresta, biodiversidade, energia e outros recursos naturais; concede ao Estado a função e a competência exclusivas da administração em nome de seus proprietários (o povo boliviano). Nesse contexto, a política fundiária descrita aqui nesta carta política estabelece que conceda direitos de propriedade individual e coletiva sobre a terra, desde que cumpra uma função social ou econômico-social. O Estado reconhece a: (I) Propriedade agrícola individual, (II) A pequena propriedade agrária, (III) Propriedade comunitária e

por último, (IV) As comunidades (dentro do território camponês nativo). A alocação de terras fiscais será feita em favor ou de acordo com: Grupos indígenas, camponeses, comunidades interculturais, comunidades camponesas que não os possuem ou os possuem insuficientemente (Art. 395.I). De acordo com políticas de desenvolvimento rural sustentável (Art. 395.I). De acordo com a propriedade das mulheres de acessar (Art. 395.I).

De quem é a terra?

Segundo a Constituição atual a terra é propriedade do Estado boliviano e do povo. Isso significa que “a terra é propriedade das 36 nações e camponeses indígenas, nações que exercerão funções do Tribunal Agroambiental por meio de suas autoridades, na aplicação de suas regras e procedimentos (Art. 190.1) e cujas decisões serão seguidas por toda a autoridade ou pessoa (Art. 192.1), eventualmente com o apoio dos órgãos estatais competentes. No Estado Plurinacional Boliviano, a autoridade mais alta em questões fundiárias é o Presidente da República, versus Prefeitos ou Governadores do Departamento, de acordo com a Constituição e os Estatutos, respectivamente.

As preferências no acesso às terras do Estado, de reversão ou redistribuição (domínio público), só podem ser distribuídas sob o regime do sistema comunitário e não a título pessoal. Este procedimento projetado neste documento exigirá regulamentos específicos para evitar procedimentos aleatórios e injustos. Existe dupla concorrência ou incompatibilidade de competências em relação à política fundiária porque, de acordo com a Nova Constituição não pode ser delegada pelo Governo Central (jurisdição exclusiva); exclusivo para o Departamento de Santa Cruz; e Compartilhado pelos departamentos de Tarija, Beni e Pando. A entidade encarregada de avaliar a FES, atualmente INRA, deve expandir seus poderes e se transformar em uma instância de jurisdição múltipla em questões agrárias, sociais, trabalhistas, ambientais e criminais. Em outras palavras, o INRA deixa de ser uma instituição técnica para ser uma instituição jurisdicional com poder coercitivo.

Os regulamentos para o cumprimento da FES projetados aqui, além das funções econômicas da terra como meio de produção, incorporam funções trabalhistas, ambientais, sociais e criminais. Enquanto isso, o Estatuto planeja garantir o prelúdio da propriedade emanado do trabalho da terra, estabelecendo que “a terra pertence àqueles que a trabalham”. O FES (Função Econômica Social), conforme projetado pode ser aleatório, incerto e gerar insegurança. Em todos os casos, o FES é apresentado como a única e mais alta condição dos direitos à

terra, e como um poderoso mecanismo de distribuição e redistribuição de para o benefício exclusivo de grupos de camponeses indígenas que não o possuem ou o possuem insuficientemente. O modelo econômico plural projetado é extenso em detalhes ou tipificação de proibições relacionadas ao trabalho fundiário; no entanto, é impreciso no detalhamento de garantias, seguro de produção e outros, que devem ser especificados na legislação específica em matéria agrária e recursos naturais.

Com relação aos direitos e obrigações do cidadão (“produtores”) e do Estado, o conteúdo referente ao cumprimento da FES é, na lei maior e nos Estatutos, uma longa lista de obrigações perpétuas, que convertem a agricultura, pecuária e a floresta é uma requerente permanente do direito de possuir a terra. Por esse motivo, devem ser especificados os procedimentos e o escopo da avaliação do FES, bem como as garantias, financiamento, instrumentos e mecanismos legais, tecnologias, mercados e todos os tipos de incentivos comerciais, tributários, tarifários e outros para a Conformidade com a FES.

Também é conveniente apontar, a título de reflexão, os riscos ou efeitos desfavoráveis resultantes da aplicação da política fundiária, principalmente no leste da Bolívia. Esses riscos são: As políticas anteriores de terra e produção de terras foram escolhidas, entende-se, para romper relações de trabalho e cooperação com produtores agrícolas privados, promovendo situações de confronto entre os vários atores da área rural. Essa situação de abstenção de apoio e proteção aos setores e atores agro-produtivos se originou e continuará a causar desincentivos e diminuição da capacidade produtiva e competitiva. Essa situação induz a tipificar o cidadão como incapacidade produtiva e, conseqüentemente, tornar a terra suscetível à reversão, independentemente da origem da posse ou propriedade. O medo permanente de reversão de terra (e perda de investimentos) enfrentado por atores produtivos, independentemente do tamanho da propriedade rural, pode levar a uma queda drástica nos níveis de produção de alimentos e, de maneira semelhante, provocar um forte declínio na promoção do emprego; uma situação que indubitavelmente levará à perda de mercados e importação de alimentos.

Para ajudar a identificar as prioridades desse novo arcabouço jurídico, sugere-se, a título de exemplo, a constitucionalização das seguintes leis: 1) Direito do seguro agrícola 2) Direito financeiro agrícola 3) Direito da propriedade privada rural 4) Direito Fundos de garantia para produção rural 5) Lei do Instituto de Treinamento Técnico Agrícola e Florestal 6) Lei da Polícia Rural 7) Lei da Matriz Energética da Produção Agropecuária 8) Lei da Assistência Médico-Social Rural 9) Lei de estradas rurais.

No Estado Plurinacional da Bolívia, a conformação da realidade rural contemporânea advém do processo que gerou a Reforma Agrária e as tentativas durante o último decênio do século XX, por reorientá-la com políticas e normas que, contudo, não atingiram seu objetivo. O resultado desse processo foi que em mais de meio século de vigência e inumeráveis planos de desenvolvimento rural geraram uma estrutura inequitativa de posse de terras, dominada pelo minifúndio na região dos Andes no Ocidente e o latifúndio nas terras baixas do Oriente, assim com desiguais acessos a condições de crédito, insumo e serviços para o desenvolvimento das unidades produtivas. Assim, a história nos mostra como as interruptas políticas nacionais aprofundaram este modelo dicotômico pelo qual a economia camponesa perdeu o peso específico que tinha na cesta básica familiar boliviana. Em contrapartida, no Oriente se facilitou a consolidação de um sistema de produção agroindustrial principalmente orientado a exportação, beneficiando por os preços internacionais de certos produtos, o acesso a créditos e uma distribuição discricionária de terras do estado, que também foram objeto de uso especulativo.

Cabe aqui ressaltar que o quadro agrário boliviano existente nos anos de 2006 foi corroborado pelos dados oficiais do antigo Conselho Nacional de Reforma Agrária, referentes ao total de 57.305.322 hectares distribuídos no período 1953-1992. Dezassete mil proprietários médios e grandes (de 500 a 50.000 hectares) distribuíram quase quarenta milhões de hectares; vale dizer que sessenta e oito por cento da superfície da Terra foram entregues a dezoito por cento dos beneficiários. Enquanto isso, no outro extremo, para mais de 27 mil pequenos proprietários, foram concedidos 4.800.000 hectares, ou seja, trinta e cinco por cento dos beneficiários mantiveram oito por cento da terra distribuída. Finalmente, as propriedades da comunidade, que representavam 21% da terra distribuída - mais de 12 milhões de hectares - beneficiaram quarenta por cento da população (333.403 pessoas).

No Oriente, a desigualdade na distribuição da terra era ainda maior: naquela região, 92% da terra eram entregues a proprietários de terras médias e grandes, enquanto o restante era distribuído entre pequenos camponeses apoiados pelo Estado com planos de colonização direcionados. A Reforma Agrária considerou os povos indígenas do Oriente como interditos, negando-lhes a possibilidade de exercer direitos por si mesmos. E seus territórios, como áreas de “desperdício”, passaram para as mãos da nova oligarquia emergente, que os apropriou definitivamente (Tamburini, 2009). Essa estrutura desigual da posse da terra facilitou a configuração de uma elite proprietária de terras que assumiu o Estado nas terras baixas e controlou os organismos encarregados de operar a Reforma, que logo transformou a Reforma em uma Contra-Reforma agrária no Art. 1º do Decreto Supremo 3464 da Reforma Agrária, convertido em Lei em 1956.

Esse termo cunhado por Ernest Feder (1983) indicando a reação da elite latino-americana aos processos políticos da reforma agrária e sua resistência ativa às tentativas de materializá-las, expressas em políticas, práticas, tradições ou direções que, individual ou coletivamente, busquem ou tentem desfazer qualquer tentativa de impor mudanças na estrutura rural da América Latina. 632 (Healy, 1983, 49).

Enquanto isso, no outro extremo, para mais de 27 mil pequenos proprietários, foram concedidos 4.800.000 hectares, ou seja, trinta e cinco por cento dos beneficiários mantiveram oito por cento da terra distribuída. Finalmente, as propriedades da comunidade, que representavam 21% da terra distribuída - mais de 12 milhões de hectares - beneficiaram quarenta por cento da população (333.403 pessoas). No Oriente, a desigualdade na distribuição da terra alcançava índices superiores: naquela região, 92% da terra eram entregues a proprietários de terras médias e grandes, enquanto o restante era distribuído entre pequenos camponeses apoiados pelo Estado com planos de colonização direcionados. A Reforma Agrária considerou os povos indígenas do Oriente como interditos, negando-lhes a possibilidade de exercer direitos por si mesmos. E seus territórios, como áreas de “desperdício”, passaram para as mãos da nova oligarquia emergente, que os apropriou definitivamente (Tamburini, 2009).

O caso mais emblemático foi o que marcou a intervenção presidencial da Reforma Agrária, denominada “BOLIBRAS”, que denunciou a tentativa de apropriação de mais de 100.000 hectares de terra pelo então Ministro da Educação do governo de Jaime Paz Zamora, em 1992. Após quatro anos de discussão e após uma grande mobilização indígena-camponesa, a Lei nº 1715 (Lei do INRA) foi aprovada em 18 de outubro de 1996. Este propôs, como um de seus objetivos fundamentais, submeter à revisão jurídica técnica todos os títulos e procedimentos emitidos pela Reforma Agrária desde 1953.

Os processos tiveram que ser comparados com uma verificação no local para verificar a legalidade do processamento e o cumprimento da função social econômico (FES) nas terras. A execução deste processo, denominado saneamento (Art. 65 da Lei do INRA), foi confiada pela lei ao Instituto Nacional de Reforma Agrária, para sua conclusão em um período de dez anos. No entanto, os padrões regulamentares e técnicos que garantiram o cumprimento da Lei do INRA foram violados permanentemente pelos operadores administrativos, bem como várias administrações governamentais tentaram, durante o período de sua aplicação, aprovar regulamentos que alterassem os postulados da lei.

Por outro lado, a Lei do INRA substituiu o princípio constitucional de que a terra pertence àqueles que a trabalham com o pagamento de impostos como

condição para manter o direito de propriedade e estabeleceu o leilão público como a única ferramenta para a distribuição da terra. Esses mecanismos promoveram a criação de um mercado para regular o acesso e a recuperação de terras a serem comercializadas novamente.

O lento progresso do processo de saneamento fez com que essas medidas praticamente não fossem utilizadas. Em particular, o Reino da Dinamarca, que financiou programas de titulação de terras indígenas de 1998 a 2008. A Lei INRA, finalmente, embora não abolisse a figura do latifúndio, revogou o procedimento de afetação, pelo que permaneceu como uma figura meramente decorativa, sem possibilidade de ser aplicada na realidade. Em relação à promoção da produção agrária e da distribuição equitativa de seus produtos A excessiva concentração de recursos da terra explica o surgimento de uma estrutura econômica agrária dominada pela empresa agroindustrial voltada quase exclusivamente à exportação, principalmente nas terras baixas.

Embora o setor de agro-exportação tenha sido posicionado e mantido níveis de vinte a trinta por cento de contribuição para o Produto Interno Bruto Nacional, a redistribuição dos excedentes que o setor gerou nunca foi totalmente clara. Também foi gerado um processo importante de obtenção de terras improdutivas, que apoiava empréstimos hipotecários que raramente eram honrados. Calcula-se que, entre as dívidas do Banco Agrícola da Bolívia e o sistema bancário privado, o Estado tenha absorvido mais de 600 milhões de dólares nos últimos 20 anos, como resultado do perdão da dívida e subsídios à produção (McLean Avaroa, 2000). Nesse cenário, as comunidades camponesas estavam perdendo terreno como proverbiais provedores de alimentos para a cesta básica familiar boliviana, cuja contribuição total na década de 1950 representou setenta por cento do total e na década de 90 caiu abaixo de quarenta por cento. Isso se deve, entre outras razões, à liberalização dos mercados, à entrada massiva de produtos importados de baixo preço e às políticas de incentivo inexistentes para as unidades camponesas.

Para aliviar a difícil situação da economia camponesa nesse período, duas Políticas de desenvolvimento rural em tempos de boom e crise do modelo neoliberal, respectivamente: a Estratégia para a Transformação Produtiva da Agricultura (ETPA) e a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Agrícola (ENDAR). O primeiro foi enquadrado no conceito de segurança alimentar, instituído pelo Plano Nacional de Segurança Alimentar. A ETPA gerou o desenvolvimento e a implementação do Projeto de Apoio à Segurança Alimentar (PASA), que foi financiado pela União Europeia e prestou atenção especial à economia familiar camponesa das áreas mais pobres do país.

No entanto, essa política teve pouco impacto sobre os camponeses ocidentais, exceto o que estava ligado à economia de gado leiteiro ou o que estava localizado em áreas com menos riscos climáticos (Urioste e Kay, 2005, 28).

A ajuda da cooperação internacional para os povos indígenas tentou nivelar essa situação, fornecendo recursos e assistência técnica especializada, embora nem sempre respeitando suas particularidades sociais e culturais. Um exemplo disso foi a enorme ajuda para as florestas indígenas bolivianas serem comercializadas sob a estratégia de uso sustentável dos recursos florestais (Tamburini, 2005b). Em relação à exploração racional da terra o modelo de monocultura e exploração irracional da madeira gerou processos de desmatamento e degradação que até o momento não foram controlados.

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Sustentável, em 2007 a Bolívia tinha uma cobertura florestal de 54,9 milhões de hectares em suas quatro ecorregiões naturais: Amazônia, Chiquitania, Chaco e Andes (Bolfor, 2009). Foram emitidos vários instrumentos para a regulação e gestão dos recursos naturais, a fim de preservar a capacidade de usar os solos e recursos existentes no local e fornecer ao Estado instrumentos para uma distribuição ordenada das terras e florestas nacionais.

Todas essas normas foram enquadradas no novo paradigma do desenvolvimento sustentável, pelo qual as necessidades da geração atual poderiam ser atendidas. Entre outras, a Lei do Meio Ambiente nº 1333 de 1992, a Lei Florestal nº 1700, a Lei INRA N ° 1715. Decretos Supremos de constituição de áreas protegidas, de Terras de Produção Florestal Permanente e produção florestal, em nível nacional; aprovação de planos de uso da terra, em nível departamental, etc. 635, sem comprometer a satisfação das necessidades das gerações futuras (Art. 2, Lei Ambiental).

Em 2007, dos 9,2 milhões de hectares sob manejo florestal, quase 6 milhões eram de propriedade de 81 empresas madeireiras, enquanto cerca de 2.000 beneficiários acessaram pouco mais de três milhões de hectares de floresta. Por outro lado, embora o universo de espécies colhidas tenha se expandido consideravelmente, superando a matriz seletiva do regime florestal dos anos 70, as modificações em vários regulamentos técnicos e tributários fizeram com que a madeira fosse utilizada no ritmo das demandas do mercado, fora da lógica da sustentabilidade ambiental. Com base nos relatórios do governo, a taxa anual de desmatamento foi, entre meados da década de 1970 e 1980, de 46.000 hectares, enquanto entre as décadas de 1980 e 1990, subiu para 152.000 hectares,

atribuídos principalmente à propriedade agroindustrial de médio e grande porte e à primeira boom da soja, que levou à promulgação da Lei Florestal em 1996.

Hoje, a taxa de desmatamento é de cerca de 300.000 hectares. Somente entre 2004 e 2007, a Bolívia perdeu quase um milhão de hectares de floresta. Embora as exportações de madeira tenham aumentado significativamente e a Certificação Florestal Voluntária seja uma realidade que beneficia quase exclusivamente o setor de exploração madeireira, a economia de colheita de castanha do Norte-Amazonas, que explora o trabalho de indígenas e camponeses sob a lógica da era da borracha, continua a ser uma realidade difícil de superar.

Os direitos mais importantes estão consagrados no Art. 171 do CPE: à titulação de seus territórios. Esta é a Lei nº 11686, que foi tributada com base no volume das espécies colhidas. As espécies que sofreram degradação quase à beira da extinção foram mara (mogno), cedro, carvalho e púrpura, entre outras.

A Bolívia certificou com um selo verde no Conselho da Sociedade Florestal (FSC), mais de 2 milhões de hectares como Terras de origem comunitárias (TCO), o reconhecimento de suas organizações e autoridades tradicionais e suas formas de resolução de conflitos. A Lei do INRA incorporou o mandato expresso de titular os territórios em um período peremptório. Em julho de 1996, a Lei Florestal nº 1700 reconheceu o direito ao uso e exploração exclusivos dos recursos florestais existentes, dando certa abrangência ao exercício dos direitos territoriais indígenas, apesar de esta disposição ter sido amplamente violada por autoridades de plantão quando concessões florestais foram concedidas em territórios indígenas em 1997.

Em relação à constitucionalização das instituições e instrumentos que garantem segurança jurídica na terra a Bolívia conta com a atuação do INRA. Segundo documentos oficiais a missão histórica da Lei do INRA foi a execução do processo de saneamento de propriedades agrárias que encontrou sérias dificuldades estruturais e conjunturais em sua aplicação, as quais, em por sua vez, tornou-se um processo altamente complexo e permanentemente pressionado por todos os seus atores. Se um de seus objetivos centrais era recuperar terras obtidas de forma fraudulenta para redistribuição entre aqueles que não a possuíam, o processo se tornou paradoxalmente uma fonte de oportunidades para formalizar fraudes e terras obtidas de maneira dúbia e sem trabalho de campo. Isso foi possível graças ao fato de os operadores que se encarregaram da aplicação da regra ser os setores proprietários que concentraram o recurso.

A Lei suprema da organização do estado resgata, em parte, essa demanda histórica dos povos indígenas das terras baixas do conceito abrangente de território. O artigo 403 reconhece, sob a categoria do território camponês nativo indígena, o direito à terra, ao uso e exploração exclusivos de recursos naturais renováveis, nas condições determinadas por lei; consulta e participação prévia e informada dos benefícios da exploração dos recursos naturais não renováveis encontrados em seus territórios; o poder de aplicar suas próprias regras, administradas por suas estruturas de representação e a definição de seu desenvolvimento de acordo com seus critérios culturais e princípios de convivência harmoniosa com a natureza. O reconhecimento também se estende às áreas de produção, uso e conservação de recursos naturais e espaços de reprodução social, espiritual e cultural. A articulação e complementaridade interna das estruturas de produção agrícola e agroindustrial. A obtenção de melhores condições de intercâmbio econômico para o setor produtivo rural em relação ao restante da economia boliviana. O significado e o respeito das comunidades camponesas indígenas nativas em todas as dimensões de suas vidas. Fortalecer a economia dos pequenos produtores agrícolas e a economia familiar e comunitária.

É papel do Estado em termos de garantia do desenvolvimento rural integral sustentável atuar por meio de políticas, planos, programas e projetos abrangentes para promover a produção agrícola, artesanal, florestal e turística, com o objetivo de obter o melhor uso, transformação, industrialização e comercialização de recursos naturais renováveis. O Estado promoverá e fortalecerá organizações econômicas produtivas rurais, incluindo artesãos, cooperativas, associações de produtores agropecuários e microempresas, pequenas e médias empresas agrícolas comunitárias, que contribuem para o desenvolvimento econômico e social do país, de acordo com sua identidade cultural e produtiva.

Como escopo a política de desenvolvimento rural propõem garantir a soberania e segurança alimentar, priorizando a produção e o consumo de alimentos de origem agrícola produzidos no território boliviano. Também fica a encargo do Estado, estabelecer mecanismos de proteção para a produção agrícola boliviana. São eles: (1) Promover a produção e comercialização de produtos agroecológicos, e, proteger a produção agrícola e agroindustrial contra desastres naturais e intempéries, geológicas e desastres. (2) Criação de seguro agrícola para programar e desenvolver educação técnica produtiva e ecológica em todos os seus níveis e modalidades. (3) Estabelecer políticas e projetos de forma sustentável, buscando a conservação e recuperação de solos. (4) Promover sistemas de irrigação, a fim de garantir a produção agrícola. (5) Garantir assistência técnica e estabelecer mecanismos de inovação e transferência de tecnologia em toda a cadeia produtiva agrícola

(6) Estabelecer a criação do banco de sementes e centros de pesquisa genética. (7) Estabelecer políticas para promover e apoiar setores produtivos agrícolas com fraqueza estrutural natural. (8) Controlar a saída e entrada no país de recursos biológicos e genéticos. (9) Estabelecer políticas e programas para garantir a saúde agrícola e a segurança alimentar. E por fim, (10) Fornecer infraestrutura produtiva, industrial e industrial e serviços básicos para o setor agrícola.

O verdadeiro problema da economia nacional está no padrão de desenvolvimento baseado na exploração de matérias-primas sem concatenação com os demais setores da economia (PNUD, 2005). Esse problema estrutural, em seus diferentes estágios - como a exploração da prata no século XIX; estanho, borracha e hidrocarbonetos no século XX - ainda presente no ciclo do gás que o país está passando atualmente. Na prática, essa mudança é a única que garantiria romper o círculo vicioso da pobreza estrutural na economia boliviana (Sandoval, 2009).

Essa mesma matriz tem sua contrapartida na economia rural, que favorece a produção agrícola voltada exclusivamente para o mercado internacional, principalmente as oleaginosas, como a soja. Porém para superar essa realidade, como principal padrão do desenvolvimento rural atual, é necessário avançar em direção a um modelo que gere superávits, garanta a soberania alimentar, seja ambiental e socialmente sustentável e seja realizado no âmbito do respeito aos direitos humanos. A carta maior afirma que, para conseguir isso, o Estado deve recuperar um papel de liderança. Nesse sentido, os novos postulados constitucionais devolvem seus poderes de planejamento de desenvolvimento e a possibilidade de intervir na cadeia produtiva de transformação agrária e florestal (Tamburini, 2008), na perspectiva de nivelar as assimetrias estruturais e expandir a base produtiva nacional.

Por outro lado, se a economia agrária privilegiou os atores, considerando a empresa exportadora privada como o sujeito central do desenvolvimento, o modelo proposto pela lei maior do Estado é reconhecido como multi-ator. No modelo anterior, os camponeses eram considerados pequenos produtores inviáveis e possuidores indígenas de recursos naturais, com baixa capacidade organizacional de aproveitá-los sob parâmetros de mercado; agora passam a ocupar um papel importante nos elos de uma cadeia produtiva em construção, que visa ser inclusiva e equitativa. E o desafio é maior se for colocado em contexto que esses atores, camponeses agroindustriais e sem terra, povos indígenas e empreendedores madeireiros, etc., cheguem a essa situação após um estágio de luta de protesto que os vê enfrentando questões mútuas sobre a legalidade de seus direitos, a legitimidade de suas reivindicações e à viabilidade econômica e ambiental de seus modelos.

A Constituição de 2009 propõe vincular não apenas atores ou setores com base em interesses e fluxos econômicos, mas, antes disso, superar as barreiras geradas durante a validade dos modelos anteriores (capitalismo de estado e capitalismo de mercado). O desafio é nivelar as assimetrias, melhorar a renda e permitir que as trocas ocorram em um nível de patrimônio. O desenvolvimento regulatório necessário para afastar ameaças e efetivar o progresso O desenvolvimento legislativo adequado a este título ou catálogo de orientação política deve levar em conta as diretrizes básicas expressas nos artigos analisados, após eliminar as contradições e neutralizar as distorções na interpretação, a fim de projetar medidas para consolidar o progresso.

Conclusão

Os debates acerca da necessidade de reforma agrária foram recorrentes na América Latina, desde o início do século XX, a partir do exemplo proveniente das conquistas feitas pela Revolução Mexicana. As oligarquias e a burguesias dos países do continente, que a princípio temeram a reforma agrária, sobretudo porque no México ocorreu uma revolução popular que abalou os alicerces do poder, com o tempo assimilaram a proposta e se puseram a organizar modelos de desenvolvimento agrário que atendessem aos seus respectivos interesses, simultaneamente freando os ímpetos revolucionários surgidos entre camponeses e trabalhadores rurais.

Em diversos países, e notadamente na Bolívia, por extenso período a defesa da reforma agrária constituiu elemento da agenda política, e alguns passos foram dados na direção de transformar o perverso quadro fundiário, aprovando-se algumas leis e pondo-se em funcionamento institutos responsáveis por desenvolver a política agrária. A história continental nos explica que a força favorável à reforma agrária alcançou considerável poder de pressão em muitos países e momentos das trajetórias nacionais porque, até meados do século XX, a população rural era superior numericamente à população à urbana, e as camadas rurais, duramente atingidas por projetos conservadores de “modernização” reivindicaram mudanças no status quo no campo. Hoje, os conservadores latino-americanos reciclados, percebendo que parte expressiva das populações urbanas, crescentemente majoritárias nos países da região, vem afirmando que a reforma agrária não é mais necessária, ainda mais quando se verificam avanços notáveis da agricultura empresarial no hemisfério. Na perspectiva das camadas dominantes, a reforma agrária não teria efeito significativo sobre a pobreza urbana, que

salta aos olhos de todos. Elas se recusam a ver que em tantos lugares, como é o caso das regiões metropolitanas da Bolívia (La Paz-El Alto, Cochabamba e Santa Cruz), a miséria nas periferias é decorrência, em medida nada desprezível, dos crônicos problemas agrários que marcam as histórias nacionais, dentre os quais se destaca a ausência de melhor distribuição das terras no campo; esquecem também 54 que os pequenos produtores podem atuar em um sistema de mercado, concorrendo, em uma economia de escala, com a grande propriedade, através de uma exploração cooperativista ou coletivista. No caso boliviano, houve três momentos cruciais na história nacional em que o tema da reforma agrária ganhou enorme relevância, gerando intenso debate político e mesmo políticas públicas orientadas para o enfrentamento da questão agrária.

O primeiro momento vincula-se aos desdobramentos da Revolução de 1952, que desembocou numa proposta de reforma agrária no ano seguinte. O segundo momento está ligado à chamada “Lei do INRA” ou “Lei de Terras” de 1996, que guardou linhas de continuidade com a antiga Lei da Reforma Agrária de 1953 e a Reforma Agrária do Governo do MAS iniciada em 2006. A lei de 1996 conservou as principais disposições de caráter progressista e redistributivo anteriores, preservou a institucionalidade agrária e não substituiu as provisões técnicas obsoletas, como, por exemplo, os tamanhos mínimos e máximos das propriedades ou a carga animal de cinco hectares por cabeça de gado. Ainda em relação à Lei do INRA de 1996, foram poucos cientistas políticos que reconheceram-na como uma segunda reforma agrária.

No entanto, para além de suas continuidades e fragilidades, ela introduziu uma nova etapa, suspendendo completamente os procedimentos e processos agrários antigos, substituindo o CNRA e o INC pelo INRA e determinando 97% do território nacional como área de intervenção. Nesse sentido, os direitos ou títulos de propriedade foram submetidos a revisão, certificação e retitulação, e, dessa forma, inaugurou-se novo ciclo agrário. No entanto, como se mostrou neste trabalho, os resultados da ação do INRA foram bastante limitados no que se refere à redistribuição de terras para camponeses e indígenas, ao passo que favoreceram os grandes e médios proprietários da “Meia Lua”, os interesses da agroexportação e da agroindústria. Nesse sentido, a Lei do INRA de 1996 semeou mais dúvidas do que certezas sobre sua eficácia para corrigir as injustiças agrárias de caráter histórico. O fato a não se perder de vista é que, no contexto da Segunda Reforma Agrária havia a coalizão entre a elite política (a classe dominante) e as elites agrárias bolivianas. Existia uma estreita relação política entre os

diferentes governos da época e a classe de empresários de Santa Cruz, os quais ficaram acima das tensões desencadeadas pelo saneamento. No decorrer dos anos 2000, na esteira de ampla e profunda crise da economia e do Estado bolivianos, a questão agrária recobrou força e mobilizou manifestações diversas país 55 afora. E o debate sobre a reforma agrária ficou de braços dados com a discussão ainda mais candente sobre a refundação da sociedade boliviana, simultâneo à ascensão do MAS. O processo pelo qual o país vem passando desde 2005 mostra a complexidade inerente ao desmonte de um paradigma civilizatório homogeneizante que se sobrepõe a uma pluralidade social e política. O debate constituinte impôs um novo horizonte histórico-político para repensar e refundar o país, questionando o processo formativo do Estado e da sociedade. Nele, emergiu no horizonte de muitos atores políticos coletivos o imperativo da descolonização, que coloca a disputa por terra e território como eixo de interpelação à organização territorial monocultural do Estado, para dar lugar a uma pluriterritorialidade na comunidade plurinacional Estado.

Enquanto para os povos das TCOs, a terra e o território estão vinculados a uma noção de reconstituição e autodeterminação, como estruturas sociais que compõem uma estrutura política diversa e heterogênea no estado-nação, para setores conservadores, a terra, como propriedade privada, é a base do poder do Estado e do território monocultural, é a expressão de um estado homogeneizador que organiza o espaço por meio da noção dominante de recurso econômico funcional para o sistema capitalista (COLQUE, TINTA, SANJINÉS, 2016). A proposta dos povos indígenas e movimentos sociais apoiadores do MAS é reconstituir as estruturas sociais que compõem o Estado, entendido como plurinacional, e, conseqüentemente, reajustar o desenho territorial do Estado em correspondência com a territorialidade subalternizada pela dominação colonial.

Nessa perspectiva, o território é disputado como base para uma nova estrutura societária que busca se expressar no novo desenho do Estado. O desafio consiste em resolver a territorialidade multifacetada, originada nas relações de dominação colonial que ancoram o território monocultural e impossibilitam os setores subalternos, constituídos colonialmente, de acessar os horizontes de “viver bem”. Nesse quadro, o problema fundiário adquire uma nova conotação, construída pela condição plurinacional do Estado, onde a redistribuição da terra implica, além de um direito individual à propriedade agrária, uma estratégia de reconstituição territorial dos povos e nações, e dismantelar a sobreposição de direitos de propriedade individuais e direitos coletivos sobre a terra como um espaço territorial de constituição política do plurinacional. Assim, a propriedade privada e o sujeito passam a ser um tema central de debate, na medida em que

o territorial monocultural se baseia na base patrimonial gerada pelo direito individual, expropriador das terras dos povos indígenas. Desvela-se a tensão que o próprio 56 sujeito camponês indígena nativo carrega em si, sujeito constituinte do horizonte histórico da descolonização, fragmentado em algumas de suas instituições políticas, culturais e econômicas, que se funcionaliza às políticas fundiárias que consolidaram o direito privado individual que coexiste com o direito comunitário coletivo. Com a nova CPE, aprovada em 2009, constitucionalizou-se a proposta dos povos, mas também a dos grupos conservadores dominantes. Isso criou tensões em vários campos, pois para avançar nas matrizes comunitárias, o monopólio político-econômico das classes dominantes de origem colonial teria que ser deslocado, estruturado na formação do Estado-nação; ademais, no plano das subjetividades, seria preciso refazer o equilíbrio entre as visões internas e contraditórias que o próprio sujeito tem, o que mostra a enorme complexidade do processo de descolonização do Estado. Este foi o contexto novo e complexo no qual ocorreu o terceiro momento de reforma agrária na Bolívia, que teve início com a Lei de Recondução de Terras, promulgada no governo do partido MAS, em 2006. Sem substituir na sua íntegra a lei da Reforma Agrária de 1953, alguns pesquisadores consideram que esta lei de Recondução Agrária nada mais é do que a própria continuidade do processo agrário anterior.

De todo modo, há rupturas que surgem justamente na adoção de novos procedimentos de intervenção estatal, nos quais rotinas técnicas e jurídicas predominam sobre o uso do poder político, ao contrário do que acontecia nos processos de “afetação” e na expropriação de grandes propriedades na década de 1950. O governo do partido MAS iniciou o mandato quando se encerrara o prazo de 10 anos do “saneamento” (Lei INRA 1996-2006). Evo Morales adotou uma nova política denominada de “Recondução Comunitária da Reforma Agrária”. Nos seus primeiros três anos (2006 a 2009), esta política foi direcionada para a proteção legal de direitos coletivos e territórios indígenas das terras baixas, cuidando de instrumentalizar os conceitos de reversão que haviam perdido sentido nos governos anteriores. Estes primeiros anos também foram dedicados a introduzir as exigências da função social e função econômica social das propriedades fundiárias, bem como para retomar o pagamento de imposto sobre uso da terra pelos grandes proprietários. O governo também definiu que a recuperação de terras e a distribuição das terras fiscais deveriam ocorrer exclusivamente em benefício de camponeses e indígenas de forma coletiva, comunitária. Essas terras redistribuídas foram proibidas por lei de serem vendidas ou comercializadas para algum tipo de benefício individual. Em suma, 57 concretizaram-se mecanismos operativos mais inclinados a uma reforma agrária dirigida pelo Estado do que uma reforma agrária dirigida pelo mercado. No entanto, vale lembrar que as terras que

foram inicialmente saneadas e tituladas não foram as mais produtivas e rentáveis do território boliviano.

Por isso mesmo, cabe perguntar pela real abrangência dessa reforma agrária do MAS, uma vez que os territórios saneados não foram os mais conflitivos nem os de maior interesse para os grandes empresários e corporações agroindustriais. Inegavelmente, a recente Reforma Agrária trouxe significativos avanços em relação à titulação das terras comunitárias originárias, as TCOs. Resultados espetaculares na região do altiplano, mas mais modestos e lentos no caso das terras baixas do oriente. Nessa parte da Bolívia, a reconstrução dos territórios dos povos indígenas enfrenta a sobreposição de direitos com os grandes latifundiários que se apropriaram de terras em Santa Cruz, Beni, Pando e Chaco, de maneira que o saneamento é muito mais complexo. Assim, quando se trata das terras com maior valor agrícola e pecuário, a terceira reforma agrária praticamente fracassou, pois não consolidou as propriedades pré-existentes. E, no último período (2010-2014), embora houvesse várias tentativas de acelerar o processo, o que se viu foi a transformação do saneamento em uma mera “formalização” do procedimento de cadastro fundiário de médio e grande porte.

As políticas relacionadas à Recondição Agrária no governo de Evo Morales causaram insatisfação em diversos setores sociais. Além dos embates com os grandes produtores e latifundiários, o governo se desentendeu com os setores indígenas e camponeses. Isso porque a aversão das autoridades agrárias às demandas dos camponeses por titulações individuais e dotação das terras com título de família abriram brechas e distâncias que logo seriam decisivos para o encerramento deste período excepcional. Eis aí uma diferença crucial em relação à segunda reforma agrária. Certamente por isso o governo do MAS terminou dando uma guinada radical em sua política fundiária. Mesmo havendo progressos da titulação de terras e do saneamento, estas políticas públicas agrárias não foram suficientes para sanar a lacuna da desigualdade da estrutura agrária boliviana. A retórica do governo se apoia na prática comum das instituições públicas de avaliar o progresso do saneamento em termos de números de hectares titulados, deixando em segundo plano a pergunta sobre a transferência de direitos de propriedade para os setores rurais marginalizados (pequenos camponeses, comunidades comunitárias, população originária). Estamos entre os que consideram que o discurso que enfatiza a perspectiva dos 58 milhões de hectares de terras tituladas e saneadas foi utilizado pelo governo de Evo Morales para desviar a atenção do núcleo do problema: a persistência de quadro fundiário perverso para os pobres bolivianos. A política do MAS transformou o imaginário coletivo com a ideia de que a reforma agrária consiste em um simples cadastro. Em linhas gerais, o processo de Recondição Agrária favoreceu,

por um lado, a agricultura empresarial (média e grande) que usa capital intensivamente, produz matéria prima agrícola voltada para o mercado externo e, por outro lado, não abandonou a pequena agricultura, integrada por unidades de produção camponesa e indígena, baseada no uso intensivo da família e de força de trabalho administrada pelo lar, ainda em boa medida voltada para a subsistência.

O poder político capitaneado pelo MAS enfrentou difíceis decisões, entre aceitar o protagonismo econômico do agronegócio – que contribuiu para o papel do Estado de prover crescimento econômico e acesso à alimentação para os bolivianos – ou simplesmente enfrentá-lo e estabelecer um novo regime agrário e alimentar nas terras baixas. O resultado é conhecido. O governo nacional acabou abraçando os interesses das elites agrárias. É uma solução contraditória para o setor camponês e desfavorável para os beneficiários das propriedades comunitárias e da TCO.

No limite, portanto, a Recondução Agrária não superou inteiramente a dualidade em torno das concepções de agricultura empresarial considerada “moderna” e estratégica versus agricultura camponesa e indígena considerada “tradicional”, sem função econômica maior do que a oferta de condições mínimas de vida às famílias, que segue sendo um reflexo da coexistência do latifúndio e do minifúndio. O que conclui é que as políticas públicas atuais não expressam mais a procura por alternativas. O que se percebe com a análise do governo MAS é que este está cada vez mais se afastando das opções de implantação de um programa que concretize o “Viver Bem”. Está sempre comprometido com uma concepção de desenvolvimento que corresponde aos paradigmas do século XX. Ao fim e ao cabo, impõe-se a pergunta: a reforma agrária e o saneamento em curso ainda são mecanismos válidos no atual contexto de mudanças agrárias comandadas por forças e interesses globais? Parece-nos que a segunda versão da reforma agrária boliviana cumpriu uma parte digna de sua missão, mas sua continuidade, reduzida a um simples cadastro, não é apenas redundante, mas regressiva. E visivelmente impotente para deter a tendência de concentração fundiária nas áreas de expansão da fronteira agrícola, na principal faixa de 59 penetração de novos assentamentos e propriedades, em franjas de contato entre TCOs de planície, comunidades de zona de transição e propriedades privadas, em áreas de amortecimento de parques nacionais e áreas protegidas, em áreas de desmatamento descontrolado e, principalmente, em terras públicas e suas margens.

De qualquer modo, o Golpe Militar contra Estado Plurinacional Boliviano desfechou-se exitosamente. Após dez anos da promulgação da Constituição e 13 anos de governo, no dia 10/11/2020 o chefe do Executivo foi obrigado a renun-

ciar debaixo de ameaça de prisão. Um ano após o país ser governado por uma representação interina, o MAS foi eleito novamente no ano de 2020 com 55,1% dos votos. Deixamos aqui o questionamento para o eleitor, se o MAS, agora eleito novamente, retomará com as políticas públicas de demarcação de terras? Ou adotará uma medida mais cautelosa em relação a demarcação de terras para não enfurecer as elites? A história está em curso, só o tempo nos dirá.

Referências bibliográficas

Albó, X., (2009), *Movimientos y poder indígena en Bolivia, Ecuador y Perú*, La Paz: CIPCA.

Aguiar, J.D.N., (data?), “O modelo econômico produtivo boliviano: do capitalismo andino ao socialismo comunitário”. In: *Observatório Político Sul-Americano*, Instituto de Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Ávila Santamaría, R.; Grijalva Jiménez, A.; Martínez Dalmau, R. (Ed.) (2008), *Desafíos constitucionales: La Constitución ecuatoriana de 2008 en perspectiva*, Quito:Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Tribunal Constitucional.

Berman, M., (1996), *Tudo que é sólido desmancha no ar: a aventura da modernidade*. São Paulo: Companhia das Letras.

Bolívia. [Constituição (2009)], Constituição Política do Estado.

Bolívia. Ley nº 300, de 15 de octubre de 2012, Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para vivirbien.

Cademartori, S. U. “O novo constitucionalismo latino-americano: desafios da sustentabilidade”, in: *Anais. CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI*, 21., 2012, Rio de Janeiro: UFF.

Camacho, D. (2015), *Debates sobre la teoría de la dependencia y la sociología Latinoamericana*, San José: EDUCA, 2015.

Canotilho, J. J. (2003), *Direito constitucional e teoria da constituição*, Coimbra:Almedina.

- Carvalho, K. G., (2009), *Direito Constitucional*, Belo Horizonte: Del Rey.
- Coraggio, J. L., (2001), “Educación y desarrollo local”, conversación sostenida con integrantes de la Fundación SES el 19 de octubre, Buenos Aires.
- Crespo Burgos, C.C., (2005), *El desafío de Aprender*. Quito: CAFOLIO Grupo Apoyo.
- _____. (2017), *Transformaciones educativas en Ecuador y Bolivia (2005-2013): Escenarios en disputa y nuevos sentidos para la educación (SumakKawsay / SumakQ’amaña)*. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, 2017.
- Dávalos, P., “Movimientos sociales y razón liberal: los límites de la historia”, in: OSAL, Observatorio Social de América Latina, año VII, no. 20. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales: Argentina. 2006, p.305-319.
- Fernandes, B. M., (2016), *Enciclopédia Latino Americana*. São Paulo: Boitempo.
- Fernandes, B. G., (2015), *Curso de Direito Constitucional*, Salvador: Juspodivm.
- Fernandes, R. C. (Org.) (1982), *Dilemas do socialismo: a controvérsia entre Marx, Engels e os populistas russos*, Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Ferreira Filho, M. G. (2008), *Curso de direito constitucional*, São Paulo: Saraiva.
- Fajardo, R. Y.(2009), “Aos 20 anos da convenção 169 da OIT: balanço e desafios da implementação dos direitos dos povos indígenas na América Latina”, in: VERDUM,R. (Org.) (2009), *Povos Indígenas: constituição e reformas políticas na América Latina*. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos.
- _____. (2011), “El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización”, in: Garavito, C. R. (Org.), (2011), *El derecho en América Latina*. Buenos Aires: SigloVeintiuno Editores..
- Freire, E. M.; Martin, A. R. (2008), *Bolívia: crise de coesão territorial no coração da América do Sul*, Tese (Doutorado em Geografia), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Disponível em: < <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-13022009-123304/> >
- Gargarella, R.; Courtis, C. (2009), *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes*. Santiago de Chile: CEPAL.

- Gerardi, L. H. de O.; Salamoni, G. Para Entender o Campesinato: A contribuição de A. V. Chayanov. *Geografia*, Rio Claro, v.19. n.2, p. 197-208, outubro 1994.
- Gibson, C., (1999), *The Aztecs under Spanish rule. A History of the Indians of the Valley of Mexico, 1519- 1810*, Stanford: Stanford University Press.
- Gil, A. D. (2009), “Análise marxista do processo boliviano pós-2005”. VI COLÓQUIO MARX E ENGELS. Anais. Unicamp, 2009.
- Gimenez, H. M. (2014). *A Questão Agrária na Bolívia. Retratos De Assentamentos*, 17(2), 25-70. <https://doi.org/10.25059/2527-2594/retratosdeassentamentos/2014.v17i2.165>
- Gudynas, E.; Acosta, A. (2011), “El buen vivir o la disolución de la idea del progreso”, in: Rojas, M. (Coord.) (2011). *La medición del progreso y del bienestar: propuestas desde América Latina*. México: Foro Consultivo Científico y Tecnológico AC.
- Qujjano, A. (2000, 2005, 2023) *Colonialidade do poder, Eurocentrismo e América Latina*. Buenos Aires: CLACSO. Consejo Latinoamericano de Ciências Sociais.
- Tarrés, A. R. (2017), “Reformas agrarias y sus rastros en ruralidades contemporáneas: los casos de Bolivia y Chile”, *Revista Austral de Ciencias Sociales* n. 32, p. 99-119, 2017. Disponível em: <http://revistas.uach.cl/pdf/racs/n32/art06.pdf>-. Acesso em: 31 out. 2020.
- Tarrow, S. (1994), *Power in movement: social movements and contentious politics*, Cambridge, New York: Cambridge University Press.
- Theobald, R. (1992), “On the Survival of Patronage in Developed Societies”, *Archives Européennes de Sociologie*, Cambridge, v. XXXIII, n. 1, p. 183-191.
- Torrez, M. (2001), *El concepto de Qamaña*, La Paz: Gestión Pública Intercultural (GPI).
- Trotsky, L., (1959), *A Revolução permanente*, São Paulo: Kairós.
- Valdivia, E. C. (2004), “Convite aos Sete Ensaios”. *Revista Teoria e Política*, n.40, 2004.

- Uriorest, M. “Revolución agraria: avances y desafíos”, presentación em Seminário Bolivia Pos t-Constituyente. Tierra, territorio y autonomías indígenas.
- Viciano Pastor, R.; Martínez Dalmau, R. (2011), “El Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano: fundamentos para una construcción doctrinal”. *Revista General de Derecho Público Comparado*, nº 9, 2011.
- Whitehead, L., (1969), *The United States and Bolivia, a case of neo-colonialism*. Londres, Haslemere Group Publications.
- Yampara, S. Viaje del Jaqi a la Qamaña. (2001), “El hombre en el Vivir Bien”, in: Medina, Javier (Coord). *Suma Qamaña. La comprensión indígena de la Buena Vida*, La Paz: GIZ, p. 73 – 80, 2001.
- Zuazo, M. (2010), “Los movimientos sociales em el poder”, *Revista Nueva Sociedad*, n. 227 (mayo-junio), 2010. Disponível em: http://www.nuso.org/upload/articulos/3700_1.pdf. Acesso em: 13 mai. 2020.

El ánimo de lucro en las sociedades de capital: significado y evolución. Las iniciativas actuales.

The profit mood in capital companies: meaning and evolution. Current initiatives.

Jesús Quijano González¹

Sumario: I. Introducción: el ánimo de lucro y su significado histórico; II. la evolución reciente: de la responsabilidad social corporativa a la información no financiera; III. las iniciativas actuales: 1. Sostenibilidad, diligencia debida y equilibrio de género; 2. Dimensión tipológica: Sociedades de beneficio. IV. ¿hacia una nueva dimensión del derecho de sociedades?

Resumen: Este artículo aborda introductoriamente el significado histórico del “espíritu de lucro”, para luego centrarse en la “evolución reciente: de la responsabilidad social corporativa a la información no financiera” y las iniciativas actuales, en sus dos ítems, a saber, 1. sostenibilidad, debida diligencia y equilibrio de género; 2. Dimensión tipológica: beneficiar a las sociedades y finalmente plantear la pregunta: ¿había una nueva dimensión del derecho de las sociedades?

Palabras-clave: derecho comercial, lucro, responsabilidad corporativa, sustentabilidad.

Abstract: This article introductory addresses the historical meaning of “profit spirit”, and then focuses on “recent evolution: from corporate social responsibility to financial information” and current initiatives, in its two items, namely, 1. sustainability, due diligence and gender balance; 2. typological dimension: benefit societies and finally ask the question: was there a new dimension of the right of societies?

Keywords: commercial law, profit, corporate responsibility, sustainability.

I. Introducción: el ánimo de lucro y su significado histórico.

Si hay algo especialmente destacable a propósito de la función típica del “ánimo de lucro”, como elemento caracterizador del concepto de sociedad mer-

¹ Catedrático emérito de Derecho Mercantilm - Universidad de Valladolid. jesus.quijano@uva.es

cantil, es, sin duda, su versatilidad para servir como seña de identidad, en unas ocasiones, para disipar su potencial distintivo, en otras, y para quedar relegado al nivel de rasgo prescindible, hasta casi desaparecer de la lista de requisitos específicos de tal concepto.

Baste para comprobarlo una simple referencia histórica y evolutiva del proceso de configuración sistemática de los tipos societarios. El concepto más amplio de sociedad se construía a partir de la agrupación voluntaria de varias personas para perseguir un fin común promovido por los propios socios. Tal concepto se movía en el entorno de las modalidades de ejercicio del derecho de asociación, cuando se afirma que, si tal derecho se ejercía para desarrollar en común una actividad económica, o, más precisamente, una actividad empresarial, se habría transitado desde el ámbito civil general hacia el ámbito mercantil particular, de modo que planteada la cuestión en términos constitucionales, se habría producido una interesante y fructífera colaboración, a modo de mezcla, entre el derecho de asociación y la libertad de empresa o de iniciativa económica. Y no es discutible, en esa perspectiva, que el ánimo de lucro cumpliera un papel tipificador en ese objetivo de singularización de la variante mercantil del fenómeno asociativo.

Si, a partir de esa reflexión, volvemos la vista a las formas en que el concepto de sociedad cristalizó en los Códigos del siglo XIX, encontraremos una manifestación, no exenta de paradoja, de la citada tipicidad. Ambos Códigos, Civil y de Comercio, encuadraban la sociedad en el ámbito de los contratos en particular, en aquél como contrato de sociedad, en éste como contrato de compañía, sin duda por la relevancia que este término, aún frecuente en la actualidad para designar a las sociedades mercantiles, especialmente las de elevado tamaño que cotizan en el mercado de valores, tuvo desde siempre en el lenguaje comercial y mercantil a lo largo de la historia.

Lo que luego llama la atención es la orientación de cada uno de los dos conceptos. En el artículo 1665 del Código Civil, la sociedad es “un contrato por el cual dos o más personas se obligan a poner en común dinero, bienes o industria, con ánimo de partir entre sí las ganancias”, mientras que el 116 del Código de Comercio define el contrato de compañía como aquel “por el cual dos o más personas se obligan a poner en fondo común bienes, industria o alguna de estas cosas, para obtener lucro”. No deja de llamar la atención que el concepto civil contuviera una referencia al ánimo de lucro en esa dimensión de derecho de los socios a participar en el reparto del beneficio, como si esa fuera la causa esencial del contrato, mientras que el concepto mercantil situaba la finalidad del contrato en un espacio mucho más abierto, como lo era “la obtención de lucro” y, llegado el caso, mucho más cer-

cano al interés social que al individual de los socios. Leído literalmente, la sociedad, una vez obtenido el lucro, podría destinarlo a la amortización de inversiones, a la ampliación y mejorar del objeto social, a la financiación de nuevas operaciones, a reservas para el fortalecimiento patrimonial, o a otros fines que redundaran en una ventaja más o menos indirecta, o a satisfacer otros compromisos que mejoraran la imagen reputacional, en vez de “partir la ganancia entre los socios”. El hecho de que, andando el tiempo, se haya llegado a ese delicado compromiso entre el derecho concreto de los socios a percibir dividendos y el interés social a reservarlos con variados fines, porque no otra cosa es el 348 bis de la LSC, salvados los excesos abusivos de la mayoría, es una buena muestra de ese contraste poliédrico en que se ha movido el ánimo de lucro desde hace ya tiempo.

Hoy el debate se sitúa ya en otra dimensión. Hace ya tiempo que no es problemático aceptar que el ánimo de lucro no constituye un elemento esencial que deba estar necesariamente presente, ni para que haya sociedad, ni para atribuir a una sociedad el carácter de mercantil. Sin ir más lejos, desde que toda sociedad de capital es mercantil por la forma, sea cual sea su objeto, también por tanto si su objeto no es empresarial, ni siquiera económico, sino simplemente cultural, social, o incluso benéfico, la conexión entre la sociedad mercantil y el ánimo de lucro está perfectamente difuminada. Y si nos remitimos a supuestos de sociedades públicas o de economía mixta, que mantienen una actividad económica subsidiada por razones estrictamente socio-laborales, podríamos seguir afirmando la presencia en esos casos de una sociedad mercantil, que no es que no genere lucro u obtenga ventaja, es que se ha constituido, o se mantiene, a sabiendas de que no lo producirá, sino todo lo contrario.

Hoy, en efecto, se puede decir que la tendencia natural de las sociedades mercantiles es obtener lucro, y para eso se crean en la mayoría de los casos, como siempre ha ocurrido y que la aspiración natural de sus socios es participar en el reparto de las ganancias cuando las haya, como ha ocurrido siempre y en todas las sociedades; pero ni una ni otra constatación tienen ya el significado de elemento de tipificación societaria. Podrá el ánimo de lucro, invocando su versión más legítima, cumplir funciones de límite frente a decisiones desproporcionadas, injustificadas, innecesarias, etc., de administradores negligentes o desleales que ignoran el interés de los socios y sobreactúan el interés social, o que desconocen ambos. Pero el problema no está ya, o no está tanto, en esa dimensión interna que lleva a una distribución razonable de intereses entre socios y sociedad. La cuestión está en la intensidad con que intereses procedentes del exterior de la sociedad, sean públicos y generales, sea de grupos del entorno, también grupos de interés privado, que reclaman protección porque sobre ellos incide la actividad social y sus riesgos

implícitos, puedan o deban penetrar en la estructura societaria, por las distintas vías que implican regulación, intervención, prohibición, etc., con técnica diversa.

Este es el debate actual, y lo seguirá siendo cada vez con más insistencia, habida cuenta de las circunstancias en que se desenvuelve la actividad económica en esta fase de la evolución histórica, de los nuevos problemas que afectan a la ciudadanía con carácter global, y de los riesgos crecientes implícitos al modelo de desarrollo que hemos conocido y practicado durante largo tiempo y que nos resistimos a abandonar por más que seamos conscientes de que mantenimiento como tal ya no va a ser posible.

Ese es el contexto en que se gestaron las experiencias de responsabilidad social corporativa, incipientes, aisladas y voluntaristas, primero, y más sólidas, verificables y orientadas, después; también ahí se han sembrado más recientemente los objetivos que se pretendían formalizar y expresar a través de la información no financiera; y ahí, por fin, se ha erigido la sostenibilidad, con su secuela de la diligencia debida, como superior reclamo en que tantos intereses vulnerables, en riesgo, y de imprescindible protección, empezando por el medio ambiente, reclaman atención desde la responsabilidad pública y desde la actividad empresarial. Encontrar ahora un equilibrio razonable entre intereses internos (de la sociedad, de los socios, de los gestores, también de los trabajadores) y externos (generales, pero también de inversores, proveedores, clientes, etc.), ésa es la clave en el momento actual.

II. La evolución reciente: de la responsabilidad social corporativa a la información no financiera.

La Responsabilidad Social Corporativa (RSC), también identificada como Responsabilidad Social de las Empresas (RSE), y la Información No Financiera (INF), constituyen las dos muestras más significativas, cada una con una dimensión propia, de ese fenómeno de penetración de intereses externos de distinta naturaleza en el terreno que venía siendo propio de los intereses internos que concurren en una sociedad mercantil. A grandes rasgos, la contraposición ya clásica que adquirió relevancia conceptual cuando las categorías de shareholders y stakeholders tomaron forma y se generalizaron para definir los respectivos grupos de interés.

Cabría decir que la RSC, inicialmente asentada en la voluntariedad de asumir compromisos con el entorno social y ambiental de las empresas, evolucionó luego hacia un terreno más intermedio en el que algunos atisbos de impulso cuasi vinculantes la situaron en el ámbito de las recomendaciones que deben cumplirse

o explicarse, si no se cumplen, y con la exigencia informativa y de control que ello suponía, sin llegar a adquirir un carácter netamente normativo ni de imperatividad.

En el marco europeo, la promoción de la RSC ha generado importantes hitos, plasmados en documentos muy significativos, pero siempre ubicados en ese territorio de la voluntariedad incentivada y, en alguna medida, supervisada a través de la estandarización de los informes periódicos a emitir y de las técnicas de revisión y control de su contenido.

Así puede apreciarse desde la incipiente Comunicación de la Comisión Europea, de 2001, que puso en valor el significado de la RSC, iniciando la elaboración de un Libro Verde que analizara la situación en los Estados miembros en aquel momento. De allí derivaron otras Comunicaciones de la Comisión (en 2002 y 2006), Resoluciones de impulso del Parlamento Europeo (la de 13 de marzo de 2007 tuvo especial incidencia), hasta que, finalmente, el 25 de octubre de 2011, la Comisión Europea formuló una “Estrategia sobre Responsabilidad Social Empresarial”, afirmando que “abordar la responsabilidad social de las empresas redundará en interés de las propias empresas y también en interés de la sociedad en su conjunto”. Ahí estaban recogidas las grandes cuestiones de la RSE, asociadas a los riesgos de vulnerabilidad de los intereses más sensibles, que estaban presentes como prioridades; concretamente, el apartado 3 de la Estrategia, que llevaba por título “Una interpretación moderna de la responsabilidad social de las empresas”, proponía “una nueva definición” que integrara “las preocupaciones sociales, medioambientales y éticas, el respeto de los derechos humanos y las preocupaciones de los consumidores en las operaciones empresariales”. También la Comisión aludía a los que consideraba factores propicios para aumentar el impacto de las políticas de RSE, en una línea que posteriormente ha constituido orientación principal: la recompensa esperable en el mercado para las empresas comprometidas con la RSE, tanto en la inversión como en la contratación pública; la autorregulación y corrección como técnicas apropiadas para facilitar la asunción voluntaria de políticas de RSE; la necesidad de transparencia y evaluación de los programas asumidos, especialmente en materia medioambiental y de derechos humanos.

El paso siguiente en esta evolución, como se ha indicado, corresponde a las iniciativas sobre la denominada “información no financiera”. Ahí se ubican, primero, la *Directiva 2014/95 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2014, sobre divulgación de información no financiera e información sobre diversidad por parte de grandes empresas y grupos de empresas*, y después, la norma española de trasposición a nuestro ordenamiento que es la Ley

11/2018, de 28 de diciembre, por la que se modifica el Código de Comercio, el Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital, de 2 de julio de 2010, y la Ley de Auditoría de Cuentas, de 20 de julio de 2015, en materia de información no financiera y diversidad, curiosamente precedida de un Real decreto-Ley de 24 de noviembre de 2017, que había anticipado la trasposición por vía de urgencia.

Como es sabido, la Directiva citada modificó la de 2013, referida a los estados financieros anuales, que ofrecen la información económico-patrimonial de la empresa en la forma establecida por la normativa contable, para añadir esta nueva dimensión de la información a proporcionar anualmente, con el fin de aumentar la transparencia de la información social y medioambiental facilitada por las empresas de todos los sectores, armonizándola a un nivel alto similar en todos los Estados miembros, sin perjuicio de que estos exijan nuevas mejoras en la información no financiera. El objetivo era claro: junto a la información económica de la empresa (la información financiera y contable), debería ahora ofrecerse la información social (la información no financiera), para la que se configuraban dos documentos que deberían canalizar la información; por una parte, el “estado no financiero”, a incluir en el informe de gestión, para grandes empresas que tuvieran la consideración de empresas de interés público, por superar determinados parámetros económicos, con un número medio de empleados superior a 500 durante el ejercicio; por otra, el “estado no financiero consolidado”, que se exigiría a entidades de interés público que fueran empresa matriz de un gran grupo, con más de 500 empleados, siendo el contenido y la estructura de ambos prácticamente idéntica, de manera que permitiera conocer el impacto de la actividad de la empresa relativa a cuestiones medioambientales y sociales, al personal, al respeto a los derechos humanos y a la lucha contra la corrupción y el soborno, además de una breve descripción del modelo de negocio de la empresa, de las políticas aplicadas, de sus resultados, de los principales riesgos relacionados con la actividad y de los indicadores clave de resultados no financieros, así como de la política de diversidad aplicada en relación con los órganos de administración, dirección y supervisión de la empresa, en lo que se refiere a edad, género, formación y experiencia profesional. La información, además del dictamen a emitir por el auditor de cuentas de la sociedad, podría ser controlada por un prestador independiente de servicios de verificación, a voluntad de los Estados miembros.

Por su parte, la Ley española extendió su vigencia a las sociedades de capital de cierto tamaño y a los grupos de sociedades que cumplieran ciertos requisitos cuantitativos y, tal como pedía la Directiva europea, el contenido de la información no financiera, a publicar en el sitio web de la sociedad y a incluir en el informe anual de gestión, o en un informe separado, está recogido en el nuevo artículo 49

del Código de Comercio, al que luego se remite la Ley de Sociedades de Capital. Se trata de la información necesaria para comprender la evolución, los resultados y la situación del grupo, o de la sociedad, y el impacto de su actividad, al menos, respecto a cuestiones medioambientales y sociales, a los derechos humanos, a la lucha contra la corrupción y el soborno, así como las relativas al personal y a las medidas que se hayan adoptado para favorecer el principio de igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres, la no discriminación e inclusión de las personas con discapacidad y la accesibilidad universal. Cada uno de esos apartados de la información tiene luego una especificación, que es la que permite apreciar el alcance real de la información no financiera a proporcionar: así, las cuestiones medioambientales (contaminación, economía circular y prevención y gestión de residuos, uso sostenible de los recursos, cambio climático y protección de la biodiversidad); las cuestiones sociales y de personal (empleo, organización del trabajo, salud y seguridad, relaciones sociales, formación, accesibilidad de personas con discapacidad e igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres); el respeto a los derechos humanos (diligencia debida, denuncias por violación, eliminación del trabajo forzoso y abolición del trabajo infantil); la lucha contra la corrupción y el soborno (blanqueo de capitales, aportación a fundaciones y entidades sin ánimo de lucro); la sociedad (compromiso con el desarrollo sostenible, subcontratación y proveedores, consumidores, información fiscal).

Por fin, algunas reglas especiales completan el régimen legal de la información no financiera: es obligado presentar el informe como punto separado del orden del día para su aprobación en la junta general de accionistas de las sociedades; el Gobierno puede establecer por vía reglamentaria indicadores clave para cada materia del estado de información no financiera, lo que tendrá una importante incidencia en la medición, normalización y comparabilidad; la información proporcionada deberá ser verificada por un prestador independiente de servicios de verificación, ya que el auditor de cuentas de la sociedad se limita a constatar que la información no financiera está incluida en el informe de gestión o en un informe separado; en las sociedades cotizadas, el Consejo de Administración deberá velar porque en los procedimientos de selección de sus miembros se favorezca la diversidad, sea de edad, género, discapacidad, formación, o experiencia profesional, implicándose directamente, pues la supervisión del proceso de elaboración de la información financiera y del informe de gestión donde se incluye la información no financiera, se incluye ahora en el listado de facultades que el Consejo de Administración no puede delegar en otro órgano; y, finalmente, el Informe anual de gobierno corporativo deberá incluir, una descripción de la política de diversidad aplicada en relación con el Consejo de Administración de la sociedad respecto de las cuestiones citadas (edad, género, discapacidad, for-

mación y experiencia). Todo ello bajo una peculiar y exigente manifestación de la regla “cumple o explica”.

Se entenderá fácilmente que estos dos antecedentes tan significativos han preparado suficientemente el terreno para que el nuevo objetivo de la sostenibilidad se implante como un paso más de esta evolución, mucho más urgido por los acontecimientos de lo que lo estuvieron la RSC y la información no financiera, que fueron frutos más pausados en el tiempo de la sensibilización respecto de unos riesgos cuyo alcance se fue apreciando progresivamente hasta llegar a la situación actual.

III. Las iniciativas actuales:

Las iniciativas actuales, en efecto, suponen un paso relevante en ese itinerario que ha ido conduciendo a reubicar el ánimo de lucro en ese nuevo contexto en el que diversos intereses reclaman atención, en la medida en que la actividad de las empresas, especialmente las grandes empresas, tiene una potencial incidencia sobre su protección. Vistas en su conjunto, esas iniciativas suponen un salto cualitativo de consecuencias importantes, aunque es pronto para valorar su alcance, teniendo también en cuenta su diversa naturaleza. Se trata de las Directivas europeas que recientemente se han aprobado, o están en trazo de aprobarse, dirigidas a configurar un marco armonizado en el que puedan moverse con cierta seguridad las empresas en su forma de abordar las exigencias de sostenibilidad; y se trata, igualmente, de alguna incipiente propuesta de formalizar, con nivel incluso tipológico, una primera figura societaria en la que el “beneficio e interés común” penetren ya en los estatutos como opción voluntaria. Convendrá, pues, realizar una breve aproximación al contenido de estas iniciativas.

1. Sostenibilidad, diligencia debida y equilibrio de género.

La llamada Directiva de sostenibilidad fue aprobada en el Parlamento Europeo, por Resolución legislativa del 10 de noviembre de 2022, y ha sido finalmente publicada en el DOUE de 16 de diciembre de 2022, bajo el título de “*Directiva (UE) 2022/2464 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, por la que se modifica el Reglamento (UE) 537/2014, la Directiva 2004/109/CE, la Directiva 2006/43/CE, y la Directiva 2013/34/UE, por lo que respecta a la presentación de información sobre sostenibilidad por parte de las empresas*”. La Directiva, pues, está ya en vigor, con un sistema de trasposición progresiva de sus artículos por tramos anuales (1 de enero de 2024, de 2025, de 2026 y de 2028), teniendo en cuenta los tipos de empresa y de emisores, principalmente por razón del tamaño.

Su objetivo principal no es muy distinto del que ya se había planteado en la Directiva de “información no financiera”, que era exigir a las empresas la elaboración de un informe, ahora llamado de sostenibilidad corporativa, sobre sus compromisos y actuaciones en las “materias sensibles” objeto de interés general; pero ahora se trata de que esa información, incorporada al informe de gestión que acompaña las cuentas anuales, fuera ofrecida por más empresas (unas 50.000, frente a las 11.000 antes concernidas), tuviera un contenido más completo y más formal, y fuera objeto de una verificación más rigurosa, habida cuenta de una creciente demanda al respecto de inversores y otros interesados.

Del contenido de la Directiva pueden destacarse varios aspectos, teniendo en cuenta el marco normativo sobre el que impacta y las reformas que introduce en tres Directivas anteriores y en un Reglamento en concreto.

El primer aspecto ha de ser el del *ámbito de aplicación* de la obligación de presentar el informe de sostenibilidad: el nuevo artículo 19 bis, que se incorpora a la modificada Directiva de 2013, sobre estados financieros o cuentas anuales, se refiere a las grandes empresas y las pequeñas y medianas empresas, que tengan la consideración de entidades de interés público por emitir valores admitidos a cotización, a excepción de las microempresas (empresas individuales, autónomos, profesionales, etc.); pero, además, en el artículo 1 de la Directiva modificada se añaden también las empresas de seguros y las entidades de crédito, anteriormente sujetas a régimen especial.

Por lo que se refiere a la *información exigida* (artículo 19 bis a quinquies), además de una descripción del modelo de negocio y de la estrategia de la empresa, que indique los riesgos, las oportunidades, los planes, los objetivos, las políticas, etc., todo ello con indicadores suficientes, se diferencian tres grupos de factores de sostenibilidad en los que se sistematiza la información: los factores medioambientales en que incide la empresa (mitigación y adaptación al cambio climático; agua y recursos marinos; uso de recursos y economía circular; contaminación; biodiversidad y ecosistemas); los factores sociales (igualdad de trato, especialmente igualdad de género; condiciones laborales; respeto a los derechos humanos y a los principios democráticos); los factores de gobernanza (función de los órganos; sistemas de control interno de riesgos; ética y cultura empresarial; lucha contra la corrupción y el soborno; ejercicio de influencia política; relaciones con clientes, proveedores y comunidades afectadas por la actividad de la empresa).

El informe de sostenibilidad que se pretende obtener en aplicación de la Directiva es caracterizado, siguiendo todos los calificativos que le van dedicando los sucesivos Considerandos, como un “informe ágil, de coste reducido, loca-

lizable, evaluable, comparable, fiable, comprensible, estandarizado, claro, cierto y digitalizado, razón ésta por la que se propone un “formato electrónico único”, siguiendo la pauta que ya se empleó en el Reglamento 2019/2088 sobre la divulgación de la información relativa a la sostenibilidad en el sector de los servicios financieros (curiosamente, este Reglamento, entre las definiciones recogidas en su artículo 2, definía en el número 24 como “factores de sostenibilidad, toda información relacionada con cuestiones medioambientales y sociales, así como relativas al personal, y con el respeto de los derechos humanos y la lucha contra la corrupción y el soborno”); de ahí deriva la importancia que se concede a la verificación, una variante de la auditoría que puede ser realizada por un auditor legal, o una sociedad de auditoría, distintos de los que realicen la auditoría de las cuentas anuales, y también por un prestador independiente de servicios de verificación que reúna requisitos equivalentes a los de un auditor profesional para emitir el correspondiente dictamen; todo ello con una amplia modificación de la Directiva de 2006, en cuanto al ejercicio de la actividad, el procedimiento para realizarla, o el estatuto del verificador, que comprende la habilitación, el sistema de incompatibilidades y prohibiciones, el control de calidad y los deberes, responsabilidades, infracciones y sanciones que pueden recaer sobre los profesionales.

Por fin, la Directiva de 2004 sobre requisitos de transparencia relativos a la información sobre emisores de valores admitidos a cotización, también se modifica para aplicar a la información sobre sostenibilidad reglas y criterios de transparencia que estaban previstos en ella.

Visto su contenido y su objetivo, que es el de armonizar la exigencia de información sobre sostenibilidad de las empresas, la trasposición de esta Directiva tendrá, sin duda, un efecto de mayor disciplina en la asunción de compromisos relacionados con los intereses generales que se enumeran en ella como prioritarios. Es cierto que no crea obligaciones directas y exigibles, en el sentido jurídico estricto, de atender de una determinada manera, cualitativa y cuantitativa, la preservación, conservación o restauración de esos intereses, eliminando riesgos, cubriendo déficits, o reparando daño. Esa función la cumple más bien la legislación sectorial, reguladora y de intervención, tanto la de fomento, como la sancionadora, principalmente en el ámbito del Derecho Administrativo Especial de las diversas materias, además de los regímenes generales sobre deberes y responsabilidades que, en cada caso, sean de aplicación. Pero no hay duda de que la obligación de informar, ésta sí, en los términos y con las condiciones que se han indicado, y con el nivel de control y verificación que se establece en la Directiva, ha de impulsar con intensidad la tendencia a valorar la sostenibilidad,

convirtiéndola cada vez más en un elemento fundamental de imagen reputacional y de competitividad en el mercado.

Junto a esta Directiva, deben mencionarse las otras dos iniciativas que, con distinto alcance y en distinto estado, se relacionan directamente con los objetivos de la sostenibilidad.

La primera, aún no aprobada con carácter definitivo, es la “*Propuesta de Directiva sobre la diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad*”, hecha pública por la Comisión Europea el 23 de febrero de 2022, tras haber considerado varios textos previos, no exentos de debate y de polémica, a la vista de las estrictas exigencias que contenían, especialmente en materia de deberes y responsabilidad de administradores; su proceso de aprobación, más atrasado que el de la Directiva anterior sobre el informe de sostenibilidad, está ahora en su recta final, una vez que el Consejo Europeo de 30 de noviembre de 2022 adoptó posición común. El objetivo aquí va más allá de la forma de presentación y evaluación de la información sobre sostenibilidad; se trata ahora de hacer efectivos compromisos de identificación, prevención y solución de los que considera “impactos adversos” de la actividad de las empresas en dos ámbitos más precisos, como son el medio ambiente y los derechos humanos, estableciendo obligaciones a cargo de las empresas, imponiendo deberes a sus directores y exigiendo responsabilidades por su incumplimiento, aunque es de observar la reducción en el nivel de exigencia que se ha producido en el texto final, si se le compara con la primera versión de la Propuesta (apréciese al respecto la supresión de los artículos 24, 25 y 26 y la modificación del artículo 22).

Las acciones concretas que el artículo 4 enumera, como mandato a los Estados miembros para que “velen por que las empresas ejerzan la diligencia debida en materia de derechos humanos y medio ambiente”, están descritas con notable detalle: lo que las empresas deben hacer es integrar la diligencia debida en sus políticas; prevenir los efectos adversos potenciales, adoptando medidas para evitar o, al menos, mitigar esos efectos; eliminar, o, al menos, minimizar, los efectos adversos reales ya producidos; ofrecer a personas y organizaciones (sindicatos, asociaciones, colectivos, etc.) la posibilidad de presentar denuncias y disponer de un procedimiento para tramitarlas; realizar evaluaciones periódicas de sus operaciones y medidas; y comunicar información sobre los aspectos regulados en la Directiva, publicando en su sitio web una declaración anual. Cada uno de estos epígrafes está desarrollado en concreto y, además, se establece una estructura de acción y supervisión (Autoridades de control en los Estados miembros, integradas en una Red europea; representantes autorizados en las empresas)

para una más eficaz observancia de los compromisos de diligencia debida en materia de sostenibilidad.

La otra iniciativa, ya aprobada, es la *Directiva 2022/2381, de 23 de noviembre, relativa a un mejor equilibrio de género entre los administradores de las sociedades cotizadas y medidas conexas*, publicada en el DOUE de 7 de diciembre de 2022. Como es bien sabido, el asunto de la igualdad de género, aquí en su dimensión de composición equilibrada de los órganos de dirección de las empresas, especialmente de las sociedades cotizadas, ha formado parte desde el principio de los objetivos más reiterados, ya en la RSC, en la información no financiera, en los Códigos de Buen Gobierno, en la legislación de diverso alcance, esto es, antes de que la sostenibilidad adquiriera la forma con que actualmente se presenta. El antecedente más específico fue aquella Propuesta de Directiva de 2012, que fijaba como objetivo alcanzar, antes del 1 de enero de 2020, un 40% de representación en favor del género menos representado, en los puestos de administrador no ejecutivo en los consejos de las sociedades cotizadas; pero no alcanzó fortuna y, mientras tanto, las legislaciones nacionales han ido, cada una por su cuenta y con dispares modelos, avanzando en ese camino del equilibrio de género, hasta que las instituciones comunitarias retomaron la iniciativa en marzo de 2022 y, en un plazo notablemente reducido para lo que suele ser costumbre, prepararon y aprobaron la citada Directiva.

Fijado como objetivo “lograr una representación más equilibrada de mujeres y hombres entre los administradores de las sociedades cotizadas”, se configura un sistema vinculante y de mínimos, según el cual los Estados miembros deben garantizar que, en las sociedades cotizadas y antes del 30 de junio de 2026, los miembros del sexo menos representado ocupen como mínimo el 40% de los puestos de administrador no ejecutivo, o, alternativamente, el 33%, como mínimo, del total de puestos de administrador, tanto ejecutivo como no ejecutivo, con diversos matices para los supuestos en que proceda adoptar otras alternativas. Esa regla básica de armonización se complementa con otras relativas a los procesos de selección de candidatos y de elección de puestos, a la información sobre los criterios empleados en la selección, e incluso al sistema de infracciones y sanciones, tanto económicas como jurídicas, con que debe garantizarse el cumplimiento de los objetivos.

Para la trasposición de la Directiva se ha establecido un plazo de dos años (hasta el 28 de diciembre de 2024), combinado con algunos criterios de flexibilidad a medida que se vayan alcanzando umbrales significativos de equilibrio de género.

2. Dimensión tipológica: Sociedades de beneficio.

Este otro cauce de penetración de intereses generales en el ámbito societario, en modo voluntario, pero con formalización de superior nivel en los estatutos sociales, ha sido recientemente abierto, aunque con alcance todavía incipiente, a través de la posibilidad de reconocimiento de las “Sociedades de Beneficio e Interés Común”, que la Disposición Adicional Décima de la Ley de 28 de noviembre de 2022, sobre creación y crecimiento de empresas, ha recogido.

En efecto, lo que hace esa Disposición es reconocer la figura para aquellas sociedades que, voluntariamente, incorporen en sus estatutos un conjunto de previsiones relacionadas con el interés común, especialmente en los ámbitos social y medioambiental. Lo que pide la norma es que las Sociedades que quieran ser reconocidas con ese carácter de “Sociedades de Beneficio e Interés Común” (también puede identificárselas como “empresas de propósito”) deben incluir en sus estatutos el “compromiso con la generación explícita de impacto positivo a nivel social y medioambiental a través de su actividad”, así como “el sometimiento a mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas en el desempeño de los mencionados objetivos sociales y medioambientales, y la toma en consideración de los grupos de interés relevantes en sus decisiones”. De tan vagas referencias cabría deducir que se ha pretendido configurar un doble nivel de exigencia, partiendo de la voluntariedad como principio: de un lado, la asunción de compromisos, en el desarrollo de la actividad empresarial, con impacto positivo en los objetivos sociales y medioambientales; de otro lado, la aceptación de niveles cualificados de transparencia y rendición de cuentas en el desempeño de esos objetivos. Se trata, en fin, de que esas sociedades se comprometan a hacer, y de que rindan cuentas de lo que hagan en las materias señaladas.

Un desarrollo reglamentario habrá de establecer los criterios y el método para validar esta nueva figura empresarial, incluyendo la verificación en el desempeño, con estándares de máxima exigencia. Nada se indica respecto a eventuales ayudas, beneficios fiscales, ventajas de otro tipo, etc.; simplemente, la imagen reputacional que pueda asociarse a la calificación y el reconocimiento que de ahí pueda obtenerse en el mercado, con impacto positivo en la competencia, frente a otros competidores, inversores, proveedores, consumidores, etc. Así pues, el paso dado con la creación de esta figura es aún bastante impreciso, a falta de ese desarrollo, pero no por ello deja de tener interés la dimensión tipológica que tiene su reconocimiento, en la medida en que su configuración como tipo societario específico puede ser la base de una modalidad de interiorización de los objetivos de sostenibilidad, incorporados con efecto vinculante a los propios estatutos sociales.

IV. ¿Hacia una nueva dimensión del derecho de sociedades?

Llegados a este punto y a la vista de la tendencia que marcan esos elementos que se han ido describiendo, y las iniciativas ya adoptadas, cabe preguntarse si estamos asistiendo a una transformación del marco de actuación de las empresas que, tarde o temprano, tendrá una repercusión de calado en el modelo societario que hemos conocido. O, planteado así, si el Derecho de Sociedades terminará por adquirir una nueva dimensión como consecuencia de que la empresa que constituye el objeto social vaya asumiendo, voluntariamente pero también impulsada, el rol de agente de intereses generales, y especialmente de un grupo de éstos que se consideran más prioritarios o más vulnerables, para preservarlos, promoverlos, protegerlos o restaurarlos. Ese proceso supondrá asumir más compromisos y más obligaciones, y disponer de más instrumentos, normativos y estatutarios principalmente, para incorporar la nueva función.

El camino iniciado, con un tramo ya recorrido, irá conociendo fases de distinta intensidad. Venimos de una progresiva consolidación de la RSC como instrumento de compromiso con el entorno; los Códigos de Buen Gobierno han cumplido un importante papel orientador; el tránsito ya conocido de recomendaciones de buen gobierno desde los Códigos a la legislación societaria, sea en normas dispositivas, bajo la técnica de “cumple o explica”, sea, ya en muchos casos, en reglas imperativas, es claramente un fenómeno en la misma dirección. Luego ha sido la configuración de la “información no financiera” como marco más exigente en esta que podríamos considerar fase intermedia en la que el suministro de información ordenada y contrastada sobre los compromisos adquiridos alcanzó el nivel de una obligación exigible. Y finalmente, hasta el momento, la aparición en escena de los objetivos de sostenibilidad, con el requerimiento de una información más rigurosa (recuérdese: formal, tasada, comparable, digital, pública, verificable), y con el complemento de la diligencia debida y de la armonización en las demandas de equilibrio de género, han supuesto un avance muy considerable hacia la nueva dimensión.

Más aún, en la fase actual, de lo que es buena muestra la orientación, aun flexibilizada, de la diligencia debida, asistimos a un fenómeno de incorporación, de integración societaria más bien, de intereses generales (medioambientales, de igualdad, de derechos humanos, de desarrollo, de promoción de los trabajadores, de lucha contra la corrupción, etc.), incluso con presencia en el objeto social, a través de cláusulas estatutarias que no llegarán a excluir el ánimo de lucro como incentivo de los particulares, socios e inversores, pero sí reducirán su clásica función tipológica. Ese efecto de desvinculación, que ya conoció manifestaciones

más asumidas desde largo tiempo (así, la combinación de la ganancia repartible, como elemento de legitimación del derecho individual a participar en el beneficio, con la ventaja colectiva apoyada en el interés social, o de la “empresa en sí” en este aspecto) ha ido incorporando otras variantes indirectas (la imagen reputacional, el “premio de mercado”, la ventaja competitiva frente a inversores y consumidores, etc.) que han preparado el terreno para la confluencia de dos instrumentos de acción conjunta. De un lado, desde el exterior, la creciente intervención administrativa sobre la actividad empresarial, trasladando los intereses generales al ámbito de actividad de las empresas; de otro, en el interior de las sociedades, trasladando a su estructura corporativa, por las distintas vías indicadas, la promoción de esos intereses como un aspecto natural de sus objetivos, al que destinar una parte del beneficio que queda excluida del reparto, e incluso de la reserva o de la reinversión. El resultado que tenga la experiencia de los nuevos tipos, o variantes de tipos (sociedades de beneficio, de interés común, de propósito, etc.), será un elemento importante para apreciar la evolución futura del fenómeno.

Y, en fin, en medio de este nuevo contexto, y como consecuencia de los nuevos acontecimientos, habrá que preguntarse si el poder de decisión en las sociedades oscilará desde el ámbito propio de la empresa, donde conviven los socios, los gestores, los inversores, los trabajadores, los acreedores, los financiadores, etc., hacia el Estado, en el más amplio sentido de una expresión que abarca el conjunto de los poderes públicos, y donde estará el punto de equilibrio entre ambas legitimidades, la de la libre empresa, con sus límites, y la de la intervención pública en defensa del interés general, con los suyos. Porque en esa delicada combinación, útil y adecuada para moderar el lucro, se van a superponer, y lo están haciendo ya, un plano jurídico, más preciso, más reconocible y hasta más medible, con otros planos (el ético, el estético, el cultural, el de la moral social y cívica, etc.); y en esa mezcla de reglas, normas, recomendaciones y principios habrá que buscar también un punto de equilibrio entre la exigencia, el estímulo, la ventaja y la sanción, aceptando que las empresas no pueden quedar al margen ni desentenderse de la garantía activa de bienes de interés común, particularmente los que están afectados por riesgos más inminentes, y que los poderes públicos no pueden desplazar a las empresas, al sector privado en definitiva, la carga principal de esa tarea. Encontrar ese punto de equilibrio, esa va a ser la tarea de los tiempos que corren.

A auditoria forense em Cabo Verde: proposta de um modelo estratégico de controle de capitais

The forensic auditing in Cape Verde: proposal for a strategic capital control model

Sheila Gomes Mendes¹

Sumário: 1. Introdução; 2. Referencial teórico; 2.1 Auditoria forense; 2.2 Branqueamento de capitais; 2.3 Financiamento do terrorismo; 2.4 Regulação internacional e nacional; 2.4.1 Enquadramento internacional; 2.4.2 Enquadramento cabo-verdiano; 3. Metodologia; 3.1 Recolha de dados; 3.2 Metodologia multicritério de apoio à decisão construtivista; 4. Resultados e discussão; Conclusão; Referências bibliográficas.

Resumo: A presente pesquisa centra-se na construção de uma proposta de um modelo estratégico de controle de capitais baseado na auditoria forense em Cabo Verde. Este modelo é estruturado numa perspetiva construtivista com base na metodologia multicritério de apoio à decisão. Dois grandes crimes de natureza transnacional dificultam esta tarefa: branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo. O branqueamento de capitais é a modalidade criminosa de dar aparência lícita a bens, direitos e valores obtidos de forma ilícita. O financiamento do terrorismo é qualquer forma de apoio ou mediação financeira que fornece suporte financeiro para atividades de grupos terroristas. Auditoria forense

Abstract: This research focuses on building a proposal for a strategic capital control model based on forensic auditing in Cape Verde. The model is structured in a constructivist perspective based on multicriteria decision aiding methodology. Two major crimes of a transnational nature make this task more difficult: money laundering and terrorist financing. Money laundering is the criminal modality of giving a lawful appearance to goods, royalties and funds obtained illegally. Terrorist financing is any form of financial support or intermediation that provides financial provision for the activities of terrorist groups. Forensic auditing

¹ Universidade do Mindelo, Departamento de Ciência Económicas e Empresariais, Rua Patrice Lumumba, CP 648, Mindelo, São Vicente - Cabo Verde; sheila.gomes@uni-mindelo.edu.cv; <https://orcid.org/0000-0001-9603-9791>

consiste na utilização de técnicas de investigação criminal dentro de um ecossistema global de forma proativa, preventiva ou corretiva. Esta investigação deve ser feita com base nas recomendações internacionais do Grupo de Ação Financeira Internacional. O modelo fornece, como resultado da estruturação, três (3) clusters ou determinantes do controle de capitais baseado na auditoria forense: valorizar as políticas de controle de capitais; assegurar que as empresas e organizações cumpram as normas internacionais; conhecer os métodos e técnicas dos criminosos. O modelo proposto foi validado na visão construtivista, em função das competências do auditor forense.

Palavras-chave: auditoria forense; branqueamento de capitais; financiamento do terrorismo.

focuses on the use of criminal investigation techniques within a global ecosystem in a proactive, preventive or corrective manner. This investigation should be done based on the international recommendations of the Financial Action Task Force. As a result, the model provides three (3) clusters or determinants of capital control based on forensic auditing: promotion of capital control policies; guarantee that companies and organizations comply with international standards; knowledge of methods and techniques of criminals. The proposed model was validated within the constructivist view, according to the competences of a forensic auditor.

Keywords: forensic audit; money laundering; financing of terrorism.

1. Introdução

Os grandes escândalos financeiros internacionais no início do século XX, tais como a Enron (2001), WorldCom (2002), HealthSouth (2003), Parmalat (2003), Tyco (2003), Adecco (2004), Fórum Filatélico (2006), Lehman Brothers (2008), Bernie Madoff (2008), Satyam (2009), entre outros, eram impacto negativo não só na economia e nos mercados financeiros, como também na profissão nas áreas de contabilidade e auditoria.

Na base de grande parte destes escândalos estiveram erros/fraudes contabilísticos, financeiros não detetados e/ou não divulgados pelos auditores (Enofe, Omagbon, & Ehigiator, 2015). As graves repercussões nos mercados de capitais, na economia e na forma de gestão dos recursos públicos e privados colocaram em causa a credibilidade e qualidade do relato financeiro e a qualidade da auditoria, tendo criado uma crise de confiança por parte dos investidores e demais *stakeholders*, bem como um maior escrutínio público da profissão.

Nos EUA (Estados Unidos da América) onde se deu a maioria dos escândalos financeiros, cujo propósito era o de recuperar a confiança dos investidores no mercado de capitais, melhorar a qualidade e fiabilidade das demonstrações financeiras das empresas, aperfeiçoar os sistemas de controlo interno, e os mecanismos de avaliação da qualidade e independência dos auditores financeiros e do trabalho executado, como meio de fortalecimento do sistema de controlo interno (Lucas, Weffort, Rovai, & Parisi, 2008).

Paralelamente, a lei e regulamentação que foi sendo emitida a nível internacional e de cada país, e com o intuito de ultrapassar as sucessivas fraudes/ escândalos financeiros e dar resposta a uma sociedade gradualmente mais exigente a atenta a realidade da fraude, a auditoria tem medido esforços para combater futuras ocorrências, através de uma evolução constante ao longo do tempo. Contudo dado ao seu objeto e objetivo, a metodologia de trabalho e o seu quadro legal, é legítimo questionar se a auditoria no sentido tradicional é suficiente para realizar a análise e supervisão do relato financeiro das empresas e outras entidades, no sentido de detenção e prevenção da fraude (Fernández & Herrera, 2020).

Segundo (Silva & Junior, 2008), argumenta que nos últimos anos, as sucessivas fraudes e escândalos financeiros a nível mundial, tem nos mostrado que a função de auditoria, concretamente nas suas vertentes internas e externas, apresenta limitações quer numa ótica de prevenção quer uma ótica de detenção de fraude, ou seja perante um tipo de fraude de índole económico sugere que faria mais sentido se as funções de detenção de fraude passassem a ser desempenhadas por uma equipa multidisciplinar capaz de empregar técnicas que sustentem a obtenção, autenticidade e custódia de evidências com profissionais altamente aptos para prevenir e detetar atos ilícitos, e não por uma equipa limitada a auditores financeiros.

Neste contexto, o reconhecimento de uma categoria profissional de auditor forense poderá ser um elemento-chave para prevenir, detetar e diminuir a ocorrência de atividades fraudulentas, e para recuperar a confiança dos investidores e demais *stakeholders*, contribuindo também para reduzir a diferença (gap) de expectativa face a auditoria (Aros, Suárez, & Rodríguez, 2015).

Neste contexto o objetivo do artigo consiste em uma proposta de criar um modelo estratégico de controle de capitais baseada na auditoria forense, no caso específico em três linhas de investigação, o branqueamento de capitais, o financiamento do terrorismo e a regulação nacional e internacional de acordo com o relatório de avaliação mutua realizada em Cabo Verde em 2017, e publicada em

2018, pela comissão técnica plenária pelo (GIABA) Grupo Intergovernamental de Ação contra o Branqueamento de Capitais na África Ocidental.

No entanto em primeiro lugar abordaremos o referencial teórico, com uma breve análise da auditoria forense, branqueamento de capitais, financiamento do terrorismo e a legislação internacional e nacional. Em segundo lugar a metodologia utilizada na presente pesquisa, em seguida os resultados e por último a conclusão e as Referências bibliográficas utilizadas.

2, Referencial teórico

2.1 Auditoria forense

A auditoria forense é uma área profissional que atua na prevenção, detecção e controlo de atos ilícitos. Esta área de trabalho requer competência em diversas matérias, nomeadamente em contabilidade, auditoria, controlo interno, gestão de risco, tributação, finanças, ciências da computação, estatística, criminologia, direito comercial, civil e penal (entre outros). Excelentes capacidades de comunicação oral e escrita, bem como de interpretação, são também atributos de grande importância. Os profissionais devem ainda ser altamente treinados e possuir características fundamentais como a independência, a honestidade, a inteligência, a prudência e ser justo, cauteloso e intuitivo. Devem ainda manter uma postura instintiva, capaz de identificar qualquer sinal de fraude mantendo o ceticismo profissional (León, Franco, & Castro, 2020).

O percurso teórico que levou ao desenvolvimento da pesquisa é apresentado nesta secção considerando a definição do conceito de fraude a fim de facilitar a compreensão das particularidades da auditoria forense afim de facilitar a compreensão dela como estratégia metodológica que promove a detecção de crimes económicos tendo como ponto de partida o cumprimento dos procedimentos relacionados ao uso do capital, os resultados da avaliação permitindo a idoneidade de procedimentos forense para evitar fraudes (Torre, 2018).

A importância que se tem dado a auditoria forense é determinar as causas de terem cometido as fraudes e desta forma, poder determinar a responsabilidade de quem o tenha cometido. Dentro das principais das principais causas que deram origem a auditoria forense esta a deterioração do património público e privado, a causa da corrupção e a presença de operações fraudulentas dentro das entidades do estado e dos privados, encarregados da administração dos recursos

e a dissolução de organizações, sociedades, casos de incêndios, nos seguros de veículos, entre outros (Pincay, et al., 2019).

2.2 Branqueamento de capitais

Vivendo a atualidade sob os efeitos da globalização, a qual trouxe inúmeros benefícios aos cidadãos, bem como propiciou-se o aparecimento de novos crimes, urge a necessidade de uma maior repressão para garantir a segurança dos indivíduos. No mundo, a globalização aliada à supressão de fronteiras para o mercado comum e para as pessoas, contribui para que o crime obtivesse carácter transnacional, facilitando, assim, a sua impunidade ante a dificuldade de os estados-membros, sozinhos, combaterem a criminalidade a que se apresenta (Roustop, 2020).

Então sabendo que o crime transnacional, em especial ao branqueamento de capitais, não pode ser perseguido e combatido com eficácia, isoladamente, pelos estados-membros, já que caminha livremente através das fronteiras. O branqueamento de capitais é a modalidade criminosa de dar aparência lícita a bens, direitos e valores obtidos de forma ilícita. Tal expressão nasceu nos EUA por volta de 1920 na cidade de Chicago, quando a mafia se valia de *lavandarias* de fachada para converter o produto das práticas ilícitas em dinheiro *limpo*. Já alguns países europeus, como Espanha ou Portugal utilizam a expressão branqueamento de capitais (Teichmann, 2019).

Sozinhos os estados-membros não podem conter a criminalidade, nos quais devem mover esforços para conter a propagação do crime, visto que o branqueamento de capitais além de ser um crime grave transnacional, é também um delito que lesa, mesmo de que forma indireta, os interesses financeiros, pois causa a disrupção do mercado, desestabilizando a economia nos países onde é perpetrado e se propaga (Oliveira, 2018).

2.3 Financiamento do terrorismo

Embora o interesse existe há vários anos e, em particular, após 11 de setembro 2001, existe uma tendência de crescimento nos estudos sobre o terrorismo, tem focado na reflexão sobre as práticas mais amplas em torno do financiamento do terrorismo.

O uso de atividades legítimas e semilegais reflete igualmente o tamanho e o escopo aparentes das atividades terroristas existentes no mundo globalizado

(EUROPOL, 2020). O fenômeno do ESIL (Estado Islâmico do Iraque e do Levante) apresenta um novo tipo de organização terrorista, que envolve uma série de fluxos de financiamentos únicos que são cruciais para as suas atividades (Authority, 2020).

No entanto, apesar o nexos incerto entre o crime organizado e o terrorismo, uma abordagem combinada para o financiamento do terrorismo continuou a evoluir, frustrando lentamente o que agora aparece ser uma série pragmática e bem-sucedida de diferentes abordagens para definir e detetar o financiamento do terrorismo.

Após 11 de setembro 2001, nove recomendações especiais contra o financiamento do terrorismo foram adicionadas ao mandato existente no GAFI. Em 2012, essas 40 recomendações originais mais 9 recomendações especiais foram consolidadas para fornecer uma abordagem abrangente a lei do branqueamento de capitais e/ou do financiamento do terrorismo. Reconhecidas como referências global e padrão para o combate ao branqueamento de capitais e/ou ao financiamento do terrorismo, essas recomendações do GAFI integram as medidas de financiamento contra o terrorismo existentes na ONU, incluindo as Resoluções 1373 e 1624 do Conselho de Segurança da ONU, bem como as Resoluções 2178 e 2195 (Repousis, 2020).

2.4 Regulação internacional e nacional

2.4.1 Enquadramento internacional

A luta contra o branqueamento de capitais e/ou o financiamento do terrorismo determina que as medidas de prevenção e combate/controle aplicadas à presente investigação, caracterizam-se, numa prevalência de interesse investigatório em detrimento dos direitos fundamentais dos investigados, pela aplicação de medidas adjetivas mais invasivas mesmo quando nem existem meios de investigação ocultos ou dissimulados, apelando a união de forças e medidas entre os estados na sua investigação.

Tais medidas são legítimas desde que bem ponderadas uma vez que quando se fala em investigar o financiamento do terrorismo, e consequentemente o branqueamento de capitais, essa ponderação torna-se menos exigente nos olhos do estado, pois o interesse comunitário ou coletivo prepondera quase de forma automático. Contudo a generalização de tal prevalência sem uma análise cuidada dos seus efeitos, poderá determinar a aplicação de medidas de investigação do

direito processual penal, uma vez que o ambiente regulatório deve ser implementado para que possa tomar as medidas necessárias, mas concretamente o combate a esses grandes crimes tem de ser de forma global e levar sempre em linha de frente a união dos vários estados membros (Anselmo, 2013).

Desde o final do século passado, os países membros das organizações internacionais, como a ONU, a UE e a OEA (Organização dos Estados Americanos), vem desenvolvendo uma política criminal para enfrentar esses problemas.

Assim, por meio de acordos, diretivas e regulamentos que se destina a atingir certos objetivos ou desenvolver diretrizes comuns a serem seguidas por diferentes países na luta contra o branqueamento de capitais e/ou o financiamento do terrorismo. A forma de tipificação deve procurar alguma harmonização das infrações penais que envolvem o branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo. Estas desejáveis harmonizações das leis criminais serão mais prováveis quando maior a similaridade de características sociais, económicas e jurídicas do país.

Isso não se destina, apenas, ao utópico unificação das leis criminais em uma única legislação; nem a criação de uma espécie de lei criminal regional, americano ou europeu que se aplica a todos os países que compõem essas regiões (Murrar & Barakat, 2021).

Mas, sim, parece necessário e desejável que, nos países que compartilham a mesma cultura ou culturas semelhantes sistemas jurídicos, a classificação dos tipos criminais relativos ao branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo tende a ser assimilada pelo que são regras fundamentais ou princípios jurídicos que permitem isso e facilita a cooperação internacional e outros para os objetivos a serem alcançados. A sanção criminal de os principais líderes das organizações engajadas nessas atividades é uma tarefa quase impossível de realizar para um único país. É necessária uma estreita colaboração e apoio a nível policial, judicial ou governamental que todos os outros países que, direta ou indiretamente estejam envolvidos nesses crimes (Yim & Lee, 2021).

2.4.2 Enquadramento cabo-verdiano

A legislação cabo-verdiana acerca dos crimes de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo, existe a UIF, como unidade autónoma da informação, tendo sido projetada para prevenir e reprimir essas atividades criminosas, tentando acompanhar as tendências internacionais no âmbito da preservação e re-

pressão, bem como a lista de 40 recomendações que os países deveriam implementar para combater o branqueamento de capitais e/ou o financiamento do terrorismo pelo GAFI e pelo GIABA de que Cabo Verde é membro (Gomes Mendes, 2017).

Assim de acordo com as recomendações do GAFI, segundo o qual os países devem criar uma unidade de informação financeira que sirva como centro nacional para receber, requerer, analisar e transmitir declarações de operações financeiras e outras informações relativas a atos suscetíveis de constituírem branqueamento de capitais ou financiamento ao terrorismo, foi criado o Decreto-Lei nº 1/2008 de 14 de janeiro a UIF, que funciona junto do BCV.

Em Cabo Verde, o órgão incumbido de exercer a fiscalização das transações é a UIF, criado no âmbito do serviço de informação financeira que funciona como um centro nacional de recolha, análise e difusão de informação relativa a eventuais atividades de branqueamento de capitais ou financiamento de terrorismo.

Em Cabo Verde, criou-se a Lei nº 38/VII/2009, de 20 abril que estabelece medidas destinadas para prevenir e reprimir o crime de lavagem de capitais, bens direitos e valores, como sendo o processo pelo qual o criminoso transforma recursos ganhos em atividades ilegais em ativos com uma origem aparentemente legal. Esse processo que consiste em transformar o bem ilícito em um bem aparentemente lícito, geralmente envolve várias transações com o objetivo de dificultar ao máximo o rastreamento do processo de ilegalidade.

Posteriormente a lei de 18 de março de 2012, a UIF passou a funcionar junto do ministério da justiça com orçamento privativo e goza de autonomia administrativa e técnica. Em que a sua atribuição consiste em receber, analisar e difundir informação relativa a suspeita de branqueamento de capitais e/ou financiamento do terrorismo.

Segundo a lei cabo-verdiana, quem converter ou transferir vantagens do crime, ou auxiliar ou facilitar alguma dessas operações, com o fim de dissimular a sua origem ilícita ou por obstáculos à sua confiscação, ou, ainda, ajudar qualquer pessoa envolvida na prática da infração principal a furtar-se às consequências jurídicas dos seus atos, será punido com pena de prisão de 4 a 12 anos.

Na mesma pena incorre quem ocultar ou dissimular a verdadeira natureza, origem, localização disposição, movimentação, ou titularidade de vantagens o crime, incorre ainda na mesma pena, quem adquirir ou receber a qualquer título, utilizar, detiver ou conservar vantagens do crime.

A punição pelo crime de branqueamento de capitais tem lugar onde tiver sido praticado. O facto não será punível quando o procedimento criminal relativo à infração principal depender de queixa e esta não tiver sido tempestivamente apresentada. A pena prevista poderá agravar de metade nos seus limites mínimos e máximo se, o crime de branqueamento de capitais for praticado por associação ou organização criminosa, por quem dela faça parte ou a apoie; o fato ilícito típico de onde provêm as vantagens for terrorismo, tráfico ilícito de estupefacientes e substâncias psicotrópicas, tráfico de pessoas ou armas proibidas e substâncias explosivas; e por último se o agente praticar o crime de lavagem de capitais de modo habitual.

3. Metodologia

Para fins desta pesquisa serão recolhidos dados primários e secundários. Esta técnica é utilizada seguindo os procedimentos da metodologia MCDA-C.

3,1 Recolha de dados

Os dados primários serão coletados por meio da interação entre o pesquisador e o decisor durante o desenvolvimento do trabalho e construção do modelo, na fase de estruturação da metodologia MCDA-C, diretamente com a colaboradora, por meio de entrevistas semiestruturadas. Para (Richardson, 2017), a entrevista semiestruturada tem como finalidade possibilitar a coleta de dados qualitativos comparáveis de confiança e permitir compreender, de forma mais profunda, tópicos de interesse para o desenvolvimento de questões relevantes e significantes.

Na entrevista semiestruturada, segundo (Jacinski, 2009), utiliza-se questões para embasar o procedimento, mas sem ordenamento rígido, enquanto a entrevista estruturada conta com questões específicas e nitidamente ordenadas. Portanto, a pesquisadora contará com um conjunto de questões predefinidas, que servirá como diretriz, propiciando ainda liberdade para abordar outros assuntos no decorrer da entrevista.

Ainda sobre a técnica de coleta de dados (a entrevista), (Richardson, 2017) afirma que:

Na pesquisa qualitativa existem diferentes técnicas de coleta de dados, cujo objetivo principal é obter informações dos participantes baseadas nas suas percepções, crenças, significados e atitudes. Entre essas técnicas,

a entrevista é uma das formas que permite uma maior interação entre o pesquisador e o sujeito da pesquisa. A entrevista é uma técnica importante que permite o desenvolvimento de uma estreita relação entre as pessoas. É um modo de comunicação no qual determinada informação é transmitida de uma pessoa A para uma pessoa B.

Os dados secundários coletados serão de natureza bibliográfica (pesquisa bibliográfica), que conforme (Gil, 2010) é desenvolvida com base em material já elaborado, constituída principalmente de livros e artigos científicos, recolhidos. As técnicas e procedimentos para análise de dados, por sua vez, são orientadas pela própria metodologia MCDA-C.

Não existe observações objetivas, apenas observações que se situam socialmente no mundo do observador e do observado – entre esses mundos. Os sujeitos, ou indivíduos, dificilmente conseguem fornecer explicações completas de suas ações ou intenções, tudo o que podem oferecer são relatos, ou histórias, sobre o que fizeram e porque fizeram (Denzin & Lincoln, 2006).

Esta pesquisadora esta ciente que quando interagiu com os entrevistados estes já possuíam uma interpretação da realidade vivida por eles que, agora, procurou-se resgatar nas perguntas que foram feitas durante as entrevistas. Assim as informações coletadas tratam-se de uma dupla interpretação (dupla hermenêutica) do fato ocorrido (Giddens, 2009).

3.2 Metodologia multicritério de apoio à decisão construtivista

A metodologia MCDA-C, de acordo com (Bana e Costa, Stewart, & Vansnick, 1997), foi desenvolvida através de um convênio entre países da Europa, na década de 80, com o propósito de desenvolver ferramentas que lhes permitissem ser mais competitivas. Essa abordagem tem como propósito gerar conhecimento entre os envolvidos no processo através da interação constante e investigativa de natureza construtivista (Roy, Decision science or decision- aid science?, 1993), (Bana e Costa, 1993), (Keeney, 1992).

Esta metodologia MCDA-C é utilizada de forma complementar à abordagem descritiva para a estruturação de um modelo de multicritério de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo em Cabo Verde. Este modelo visa melhorar o desempenho de Cabo Verde relativamente às recomendações do GAFI em termos de eficiência, eficácia e conformidade, utilizando a auditoria forense como ferramenta emergente.

Segundo os fundamentos teóricos da MCDA-C, existem dois paradigmas para abordar um problema de decisão (cf. Quadro): um baseado na procura de uma solução ótima (paradigma racionalista) e outra na *co-construção* de um modelo de decisão dinâmico e participativo (paradigma construtivista).

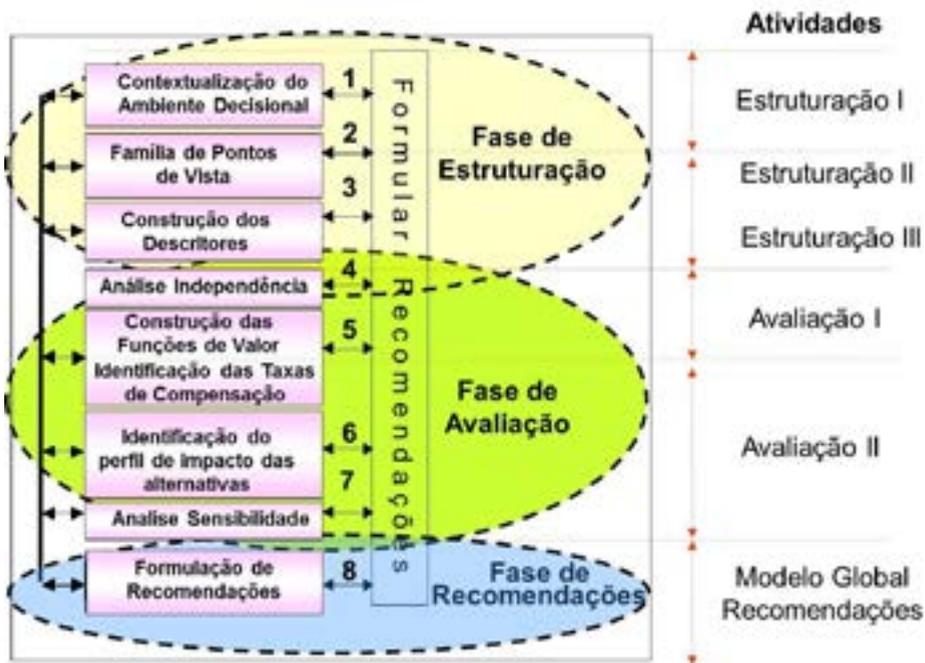
Quadro 1 - Paradigmas na estruturação de um problema de decisão

Itens decisoriais	Paradigma racionalista	Paradigma construtivista
<i>Tomada de decisão</i>	Momento em que ocorre a escolha da solução ótima	Processo ao longo tempo envolvendo interação entre os atores
<i>Decisor</i>	Totalmente racional	Dotado de sistema de valores próprios
<i>Problema a ser resolvido</i>	Problema real	Problema construído (cada decisor constrói seu próprio problema)
<i>Modelos</i>	Representam a realidade objetiva	São ferramentas aceites pelos decisores como úteis no apoio a decisão
<i>Resultados dos modelos</i>	Solução ótimas	Recomendações que visam atender aos valores dos decisores
<i>Objetivo da modelação</i>	Encontrar a solução ótima	Gerar conhecimento aos decisores sobre seu problema
<i>Validade do modelo</i>	Modelo é válido quando representa a realidade objetivamente	Modelo é valido quando serve como ferramenta de apoio à decisão
<i>Preferência dos decisores</i>	São extraídas pelo analista	São construídas com o facilitador
<i>Forma de atuação</i>	Tomada de decisão	Apoio a decisão

Fonte: (Ensslin, Neto, & Noronha, 2001)

Diante do propósito em atender seu objetivo, a metodologia MCDA-C centra a análise da atividade de apoio à decisão construtivista. Desta forma, a metodologia MCDA-C operacionaliza este processo por meio de três fases principais (cf. Figura 1): *estruturação*, *avaliação* e *elaboração de recomendações* (Ensslin, Dutra, & Ensslin, 2000).

Figura 1 - Metodologia MCDA-C e suas etapas



Fonte: Adaptado de (Ensslin, Neto, & Noronha, 2001)

A metodologia MCDA-C, em função da visão construtivista, apresenta em todas as fases e etapas a possibilidade de recursividade. A seguir, apresenta-se cada uma das fases a serem desenvolvidas e detalhadas na pesquisa.

a) Fase de Estruturação

A fase de estruturação visa organizar, desenvolver e expandir o conhecimento do decisor a respeito do contexto na tomada de decisão. Para tanto, algumas três etapas necessitam ser realizadas para alcançar este objetivo, simplificadaamente designadas de *estruturação I*; *estruturação II* e *estruturação III* (Ensslin, Dutra, & Ensslin, 2000); (Ensslin, Neto, & Noronha, 2001);.

b) Fase de Avaliação

A fase de avaliação visa traduzir o modelo qualitativo ordinal construído na fase de estruturação em um modelo matemático cardinal onde se pode identificar o desempenho quantitativo do contexto individual (em cada aspeto do modelo) ou globalmente (avaliação global do desempenho do contexto) (Marafon, Lacerda, & Ensslin, 2015).

Assim, algumas etapas necessitam ser realizadas para alcançar esse objetivo: i) construção das funções de valor; ii) construção das taxas de compensação; iii) identificação do perfil de desempenho (*status quo*); e, iv) cálculo da avaliação do desempenho do contexto em análise (Ensslin, Neto, & Noronha, 2001); (Cardoso, Ensslin, & Dias, 2016). Neste contexto, (Machado, Ensslin, & Ensslin, 2015), colaboram com o fato de que a fase de avaliação é a transformação das escalas ordinais (qualitativas) em escalas cardinais (quantitativas) seguindo a determinação das taxas de compensação para a construção do modelo global de avaliação.

c) Fase de recomendações

A fase de recomendações visa oferecer informações/ações que o decisor poderá fazer uso/colocar em prática para melhorar o desempenho do contexto analisado, com foco no aprimoramento do desempenho dos descritores contemplados no modelo (Bortoluzzi, Ensslin, & Ensslin, 2011); (Azevedo, Lacerda, Ensslin, Jungles, & Ensslin, 2013); (Ensslin S. , Ensslin, Back, & Lacerda, 2013); (Marafon, Lacerda, & Ensslin, 2015); (Cardoso, Ensslin, & Dias, 2016).

O conhecimento até aqui gerado permite ao decisor visualizar gráfica e numericamente em cada aspeto (indicador de desempenho) se a performance é “excelente”, “competitiva” ou “comprometedora”. Por sua vez, a escala cardinal/função de valor (gerada na fase de avaliação) fornece informações sobre quais benefícios serão agregados caso o desempenho no aspeto analisado melhore. Esse conhecimento adicional do decisor oferecerá subsídio para que decida qual ação, ou estratégia, apresenta-se como a mais (Cardoso, Ensslin, & Dias, 2016).

A atividade de apoio à decisão, presente nesta pesquisa, se caracteriza como o diferencial central da metodologia MCDA-C frente as outras metodologias multicritérios. Nesse contexto, fica implícito que: (i) o decisor constitui-se como o elemento central, sem o qual, a atividade, e a metodologia MCDA-C perdem sua razão de ser; (ii) que o objetivo central é possibilitar aos intervenientes, envolvidos no processo decisório, gerar aprendizagem propiciada pelo grau de entendimento gerado no decorrer do processo, informado tanto pelo sistema de valor quanto pelos objetivos do decisor; (iii) o foco central da metodologia MCDA-C é desenvolver um conjunto de condições e meios (“*keys*”) que sirvam de base para as decisões, em função daquilo que o decisor acredita ser o mais adequado, dentro de um dado contexto (Roy, Decision science or decision-aid science?, 1993).

Enfim, é nesta terceira e última fase, que os pesquisadores firmam um processo de entendimento das vantagens e desvantagens em criar ações de melhoria no contexto da tomada de decisão; esta fase gera o entendimento adequado aos decisores para que possam cumprir os critérios de desempenho julgados fundamentais e abrangentes para o contexto apresentado.

É nesta fase, que o conhecimento dos pontos fortes (nível de desempenho “excelente”), e problemas com desempenho ruim (nível de desempenho “baixo”), permite que os decisores melhorem o desempenho das propriedades do contexto representadas pelos indicadores (Ensslin, Mussi, Dutra, Ensslin, & Demetrio, 2020).

4. Resultados e discussão

Nesta sessão apresenta-se os resultados enfatizados na auditoria forense em relação a validação, discussão e análise crítica do modelo proposto.

Figura 02 - Clusters e sub-clusters do mapa cognitivo (PVF4- Auditoria forense)



Fonte: Elaborado pela autora

Após o processo de construção do modelo, criam-se os nós que vai validar o modelo na medida em que possui recursos profundos gerados.

Assegurar que sejam valorizadas as políticas de controle de capitais, assegurar que as empresas cumpram os procedimentos e, também, conhecer bem os métodos e técnicas dos criminosos, contribuem para que o uso do método da auditoria forense com precisão permite que o controle aumente progressivamente ao longo das conotações entre os conceitos.

No entanto, como esperado, a contribuição do modelo proposto resultou na melhor precisão nos três (3) conjuntos de dados oferecidos. O resultado se deve a vantagem de conexão a fim de validar a contribuição do modelo proposto. Experimentos foram conduzidos usando informações precisas que estão em um conjunto de treinamento, para investigar se o modelo proposto é eficaz para o controle dos crimes de branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo em Cabo Verde.

Aborda-se cinco (5) visões do controle no âmbito preventivo dos crimes de branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo que são (i) identificação do problema financeiro; (ii) conhecimento de técnicas de investigação; (iii) conhecimento de evidências; (iv) interpretação de informações financeiras e (v) apresentação dos resultados.

O primeiro e o quarto das visões fazem o auditor forense usar mais das técnicas financeiras e não tanto as técnicas forenses, o segundo envolve uma ação do tipo detetive, a terceira e quinta de natureza jurídica, afim de acumular provas, válido em processos judiciais, que vai muito além e diferente da evidência de auditoria.

De forma geral, também, a mentalidade investigativa (detetive) é destacada como a habilidade básica, que vai muito além da mentalidade de auditoria tradicional. Este último é baseado na limitação do escopo como resultado da materialidade e no uso de amostragem para a coleta de evidências.

Assim, visto que vai definir a forma sintetizada a importância da instituição em relação a esses crimes, assegurar que as demonstrações financeiras sejam credíveis e que demonstram a realidade da empresa ou instituição, definir procedimentos eficaz na implementação da auditoria forense como forma de controle, seguramente a importância da proteção de dados em relação ao dever de cuidado e estabelecer o alcance das responsabilidades que poderão surgir ao longo da investigação.

Em relação ao conhecimento das técnicas de investigação em que envolve o auditor forense na ótica de detetive em que segundo o modelo o auditor necessita conhecer o métodos e técnicas utilizadas pelos criminosos para diferenciar o original do falsificado, devera garantir que as medidas sejam executadas para

atingir o objetivo proposto, incentivar que os investimentos nas organizações em relação as tecnologias avançadas sejam eficazes e que preservam o princípio da ética, rever os principais aspetos fiscais para evitar a evasão, isto é, assegurar que as informações fornecidas sejam credíveis e eficazes.

O conhecimento de evidências e a apresentação dos resultados, faz-se com que o auditor forense não restringir apenas a materialidade ou amostragem, mas necessariamente tem que se basear nos processos judiciais determinados na lei. Nesse sentido requer criatividade, curiosidade perseverança, bom senso e confidencialidade. Os *inputs* do modelo o auditor forense deve possuir um entendimento padronizado em relação a partilha de dados públicos e privados, o controle deve ser feito em conjunto, em que vai disseminar os benefícios de divulgação da auditoria forense para todos os profissionais envolvidos principalmente os juízes em que será o profissional que vai validar o resultado da análise sobre o caso apresentado pelo auditor forense.

Em relação a discussão e análise critica do modelo de controle de capitais através da auditoria forense, relativamente aos crimes de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo, nos leva a analisar os problemas enfrentados em Cabo Verde com as consequências desses crimes são razões de peso suficiente para que o sistema obsoleto que não permite melhoria no controle na administração do governo seja corrigido por meio de programas modernas que permite melhorar a visão da gestão dos recursos do estado e também das empresas privadas.

A aplicação da auditoria forense ajudará na compreensão do fenómeno no que tange a identificar, detetar, avaliar, compreender e disseminar o controle preventivo visto que é fundamental a imponderação de todos os agentes que participam nesse fenómeno. Tendo em conta que a Comissão Interministerial é formada, normalmente, por cinco (5) ministérios-chave (Finanças, Negócios Estrangeiros, Justiça, Administração Interna, Saúde e Segurança Social), logo as decisões são homologadas ao nível da tutela com conhecimento da forma em que se encontra o país. Note-se que a última avaliação do GAFI, Cabo Verde teve uma avaliação técnica, maioritariamente, baixa.

Por conseguinte, se Cabo Verde tem uma lei de branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo, mas a preocupação é sobre a eficácia, assim além das recomendações do GAFI, a metodologia a seguir é saber se existe uma lei pertinente sobre o combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, em função do normativo internacional.

Entretanto, fica pendente a questão se Cabo Verde está a conseguir fazer o controle de capitais, se está a conseguir fazer o confisco, se tem condenação em relação a esses crimes, se há bens que devem ser repatriados, se está a punir adequadamente os criminosos para que não voltam a reincidir. Há necessidade de processar os dados para que possam dar uma visão concreta em relação ao controle de capitais de forma eficiente e eficaz, e assegurar que as medidas sejam executadas para atingir o objetivo que é sair na lista cinzenta no cumprimento das recomendações do GAFI.

Desta forma, este modelo de controle de capitais trouxe uma contribuição muito importante relativamente aos crimes de branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo em Cabo Verde de acordo com as medidas das normas internacionais do GAFI. Com base neste modelo, pode-se perceber que as políticas de controle, o cumprimento das empresas em relação as suas obrigações e, também, o conhecimento dos métodos e as técnicas de controle com o uso da auditoria forense é uma contribuição valiosa deste artigo.

Na medida em que a auditoria forense contribui amplamente para a otimização da gestão das entidades, com garantia da integridade da estrutura do controle na administração, visto ser especializada em obter provas que são apresentadas em tribunais para provar crimes ou resolver disputas legais, o que torna mais eficaz os procedimentos nas empresas públicas e privadas ao permitir que o perito emita um parecer de valor técnico perante os juízes para que atuem com maior certeza e evitar a impunidade nas investigações de crimes económicos de um nível preocupante como os de branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo.

É importante realçar que, na investigação dos crimes, é necessário ter dados cruzados, saber se existem pessoas coletivas ou pessoas individuais, saber quais os bens ou produtos mais utilizados pelos branqueadores e pelos financiadores do terrorismo, em relação à realidade cabo-verdiana. Então, se tiver em conta investidores sérios que queiram investir no país, é necessário saber o nível de transparência em relação a corrupção para isso terá de consultar os dados do GAFI, para saber a nível de controle dos crimes transnacionais se é fraco ou quase inexistente, que promove a concorrência desleal. Há necessidade de uma concorrência leal com o mesmo nível de transparência para o proveito de todos.

O modelo de controle de capitais coloca em evidência que a aplicação da auditoria forense para o controle dos crimes de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo pode ser mais eficaz e eficiente para uma abor-

dagem forense de investigação. Logo, será necessário que as profissionais das áreas de investigação forense tenham um conhecimento vasto nas diversas áreas de conhecimento dentro das organizações. Portanto, o problema fundamental se prende com a estrutura profunda de forma eficaz e eficiente, com treinamento visto ser um desafio útil e importante e que trouxe muito esforço na pesquisa. Uma vez definidas as características e os procedimentos, o auditor forense tem de estar apto a assumir as responsabilidades para o melhoramento da performance.

A partir dos resultados experimentais do modelo de controle de capitais, constata-se que se pode melhorar a precisão das tarefas de validação e tornar o processo muito mais eficiente e eficaz com a aplicação das normas de auditoria e o enquadramento da auditoria forense na ordem da OPACC (Ordem Profissional dos Auditores e Contabilísticas Certificados).

Conclusão

Cabo Verde, sendo membro do GIABA, foi avaliado em termos de conformidade em relação as recomendações internacionais do GAFI em relação ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, como não conforme em várias recomendações e, neste momento, se encontra na lista cinzenta, onde deverá cumprir e melhorar muitas regras de controle a esses crimes transnacionais. Diante da necessidade de uma ferramenta de controle a esses crimes, surgiu a necessidade da criação de um *modelo estratégico de controle de capitais baseada na auditoria forense*.

Os crimes de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo são compreendidos como um mecanismo singular sofisticado e relativamente homogêneo, fenómeno universal e globalizado que aproveitam dos benefícios oferecidos pela economia de forma ilícita. Logo, para que esse controle seja eficaz há necessidade que os estados-membros terem as recomendações bem estruturadas e não apenas baseada em regras, mas também baseada nos riscos. O objetivo é compreender de melhor forma de obter o máximo de benefícios destas abordagens de aprendizagem profunda de problemas que normalmente são desafiantes.

Então, não se pode abordar a auditoria forense somente como uma ferramenta de controle a crimes económicos e financeiros, mas sim como uma ferramenta para permitir que um membro da justiça tome uma decisão judicial melhor, isto é o mais justo possível, não apenas a verdade absoluta, mas sim evidências dos fatos que levaram a determinar a decisão, visto tratar-se de um ponto crucial para um controle coletivo junto das empresas públicas e privadas.

A auditoria forense não possuindo regulamentação própria que o apoia, mas conta com diferentes guias internacionais para as normas de auditoria legais que compõem um conjunto das quais deve ser governado, entende-se o seu enquadramento no estatuto da OPACC e também nas normas do direito penal.

Referências bibliográficas

- Anselmo, M. (2013). *Lavagem de Dinheiro e Cooperação Jurídica Internacional*. Brasil: Saraiva.
- Aros, L., Suárez, J., & Rodríguez, J. (2015). Riesgos Presentes en los ciberataques: Un Análisis a partir de herramientas de Auditoría Forense. *Pensamiento Republicano*, 3, 57-76.
- Authority, E. B. (2020). *Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism*. Luxemburgo: EBA. Obtido em 05 de 04 de 2021
- Azevedo, R. C., Lacerda, R., Ensslin, L., Jungles, A. E., & Ensslin, S. R. (2013). Performance Measurement to Aid Decision Making in the Budgeting Process for Apartment Building Construction: A Case study Using MCDA- C. *Journal of Construction Engineering and Management*, 139(2), 225-235.
- Bana e Costa, C. A. (1993). Três convicções fundamentais na pratica do apoio à decisão. *Pesquisa operacional*, 13(1), 9-20.
- Bortoluzzi, S. C., Ensslin, S. R., & Ensslin, L. (2011). Multicriteria performance evaluation as an aid for management of companies: implementation in a service company. *Gestão e Produção*, 18(3), 633-650.
- Cardoso, T., Ensslin, S., & Dias, J. (2016). Avaliação de desempenho da sustentabilidade financeira da Universidade do Mindelo (Cabo Verde): um modelo multicriterio construtivista. *Revista Eletronica de Estrategia & Negocios*, 9(2), 234-264.
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2006). *O Planejamento da Pesquisa Qualitativa: Teorias e Abordagens* (2a ed.). Porto Alegre, Brasil: Artmed.
- Enofé, A., Omagbon, P., & Ehigiator, F. (2015). Forensic Audit and Corporate Fraud. *Internacional Journal of Economic and Business Management*, 1(8), 1-10.

- Ensslin, L., Dutra, A., & Ensslin, S. (2000). MCDA: a constructivist approach to the management of human resources at a governmental agency. *International Transactions in Operational Research*, 17, 79-100.
- Ensslin, L., Mussi, C., Dutra, A., & Fontana, L. (2020). Organizational Knowledge retention management using a constructivist multi-criteria model. *Journal of Knowledge Management*, 24(5), 985-1004.
- Ensslin, L., Neto, G. M., & Noronha, S. M. (2001). *Apoio a Decisão: Metodologias para Estruturação de Problemas e Avaliação Multicritério de Alternativas*. Florianópolis, Brasil: Editora Insular.
- Ensslin, S., Ensslin, L., Back, F., & Lacerda, R. (2013). Improved decision aiding in human resource management: A case using constructivist multi-criteria decision aiding. *Journal of Productivity and Performance Management*, 62(7), 735-757.
- Fernández, E. E., & Herrera, R. J. (2020). Prevención de riesgos por ciberseguridad desde la auditoria forense: conjugando el talento humano organizacional.
- Giddens, A. (2009). *A Constituição da Sociedade* (3a ed.). São Paulo, Brasil: WMF Martins Fontes.
- Gil, A. C. (2010). *Como Elaborar Projeto de Pesquisa* (5a ed.). São Paulo, Brasil: Atlas.
- Gomes Mendes, S. (2017). Estado de arte no combate ao financiamento do terrorismo e à lavagem de capitais em Cabo Verde: a perspectiva jurídico-legal. *RUMUS*, 4(2), 263-278.
- Jacinski, E. (2009). A perspectiva histórica e sociocultural das ciências enquanto possibilidade de aproximação dialógica entre formação científica e humana na educação tecnológica. *Revista Brasileira de Ensino de Ciência e Tecnologia*, 2(2), 48-63.
- Keeney, R. L. (1992). *Value-Focused Thinking: A Path to Creative Decisionmaking*. USA: Harvard University Press.
- León, M. J., Franco, F. J., & Castro, J. A. (2020). Auditoría Forense: Estrategia para prevenir y mitigar la apropiación indebida de activos en estaciones de combustible en México. *Telos*, 22(1), 125-143.

- Lucas, A., Weffort, E. F., Rovai, L. L., & Parisi, C. (2008). The perception of Executives and other Employees on the answer to the Sarbanes-Oxley: case study of a subsidiary of the American auto industry established in Brazil. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, 10(29), 408-425.
- Machado, T., Ensslin, L., & Ensslin, S. R. (2015). Product development using the MCDA-C approach. *Production*, 25(3), 542-559.
- Marafon, A., Lacerda, R., & Ensslin, S. (2015). The effectiveness of multi-criteria decision aid methodology. *European Journal of Innovation Management*, 18, 86-109.
- Murrar, F., & Barakat, K. (2021). Role of FATF in spearheading AML and CFT.
- Oliveira, M. V. (2018). The internationalization of criminal Law. A theoretical approach from the money laundry. *Quaestio Iuris*, 11(1), 195-217.
- Pincay, D., Bozada, S., Gutierrez, Z., Loor, J., Pillasagua, A., & Cañarte, M. (2019). La auditoría Forense Aplicada a la Investigación Penal. *Revista Científica de las Ciencias*, 5(1), 695-712.
- Repousis, S. (2020). Terrorist Organization “revolutionary organization November 17” and its Links and relations with “Carlos the Jackal”. *Journal of Money Laundering Control*, 23(4), 745-750.
- Richardson, R. J. (2017). *Pesquisa Social: Métodos e Técnicas* (4a ed.). São Paulo,
- Roustop, N. (2020). *O fenómeno do branqueamento de capitais: Levantamento e controlo do local*. Beyrouth, Libano: Edições Nosso Conhecimento.
- Roy, B. (1993). Decision science or decision- aid science? *European Journal of Operational Research*, 66(2), 184-203.
- Silva, A. G., & Junior, A. R. (2008). Os impactos na atividade de auditoria independente com a introdução da lei Sarbanes-Oxley. *Revista Contabilidade e Finanças*, 19(48), 112- 127.
- Teichmann, F. M. (2019). European antiquities trade: a refuge for money laundering and terrorism financing. *Journal of Money Laundering Control*, 22(3), 410-416.

- Teichmann, F. M. (2019). Money laundering and terrorism financing through consulting companies. *Journal of Money Laundering Control*, 22(1), 32-37.
- Teichmann, F. M. (2019). Recent trends in money laundering and terrorism financing. *Jornal of Financial Regulation and Compliance*, 27(1), 2-12.
- Torre, M. (2018). Gestión del Riesgo Organizacional de Fraude y el rol de Auditoría Interna. *Revista contabilidad y Negocios*, 13(25), 57-69.
- Yim, F.-C., & Lee, I. P. (2021). Updates on Hong Kong's anti-money laundering laws 2020. *Journal of Money Laundering Control*, 24(1), 3-9.

O Exercício da Greve na Corporação Policial

The Strike Exercise in the Police Corporation

Júlio Faria da Conceição¹

Sumário: Introdução; 1. Enquadramento Constitucional do Direito à Greve em Cabo Verde; 1.1. O Exercício da Greve na Constância da Constituição de 1980; 2. As Relações jus-laborais na Corporação Policial (Contrato de Trabalho estipulado no âmbito da autonomia privada, ou nomeação estabelecida nos termos do Direito Administrativo?); 2.1. Como é que o atual Código Laboral/e ou o Regime Jurídico de Férias, Faltas e Licenças dos Funcionários da Administração Pública concebe o Direito à Greve?; 3. A Primeira Greve dos Policiais em Cabo Verde; Considerações finais; Referências bibliográficas

Resumo: A formulação da pergunta de partida a fim de uma problematização, contribuição de uma outra perspetiva, à luz da lei, para o caso *sub judice*, considerou a importância e a pertinência da investigação científica no mundo jurídico, como forma de produção doutrinária e com o intuito de servir como instrumento de melhoria na produção legislativa. A questão da greve na corporação policial tem as suas implicações na segurança interna de um país, missão primordial da classe, de maneira que as suas reivindicações devem ser levadas em linha de conta, uma vez que este direito tem proteção constitucional e se consubstancia num Direito Fundamental de primeira geração, o que de certa forma inibe o Estado

Abstract: The formulation of the starting question in order to problematize, contribute from another perspective, in the light of the law, for the case *sub judice*, considered the importance and relevance of scientific research in the legal world, as a form of doctrinal production and with the aim of serving as an instrument for improving legislative production. The issue of strike, the class's primary mission, in the police force implies the internal security of a country, and its demands must be taken into account, since this right has constitutional protection and is embodied in a first-generation Fundamental Right, which in a certain way inhibits the State

¹ Docente na Universidade Lusófona de Cabo Verde - Pólo da Ilha do Sal, Mes-trando em Direito das Empresas e do Trabalho na Universidade de Santiago, Bacharel em Planeamento e Administração dos Transportes Marítimos, Licenciado em Direito, email: julio071285@gmail.com.

e os demais sujeitos jurídicos a uma qualquer intromissão nestas esferas de liberdade. No caso de perturbação do exercício pleno dos referidos Direitos Fundamentais, os lesados podem fazer uso do direito de resistência, respaldado pela lei magna, mas pese embora estarem protegidos pela lei magna, a Constituição, situações “fraudulentas” (por exemplo, a utilização da requisição civil) como uma forma de diminuir o alcance e a extensão das reivindicações legítimas que os trabalhadores querem publicitar.

Palavra-Chave: Direito Fundamental de Primeira Geração; Direito à Greve; Serviços Mínimos; Requisição Civil.

and other legal subjects from any interference in these spheres of freedom. In the case of disruption of the full exercise of the aforementioned Fundamental Rights, the injured parties may make use of the right of resistance, supported by the magna law, but despite being protected by the magna law, the Constitution, “fraudulent” situations (for example, the use of civil requisition) as a way of reducing the scope and extent of the legitimate demands that workers want to publicize.

Keywords: First Generation Fundamental Right; Minimum Services; Right to Strike; Civil Requisition

Introdução

Com o intuito de chamar a atenção para a questão sensível que é o exercício do direito à greve na corporação policial, uma prerrogativa concedida dentro das relações coletivas de trabalho, que efetivamente abordamos, e que de facto tem respaldo como direito fundamental de primeira geração, sabendo à partida que entre tantos direitos fundamentais, em caso de conflito dos mesmos, não se pode admitir que existem direitos fundamentais absolutos, com a exceção do direito à vida, o qual deve prevalecer sobre os demais.

De maneira que, dentro dos limites da lei, e da razoabilidade que se exige, até certo ponto pode-se restringir o direito fundamental de exercício à greve, salvaguardando sempre outros direitos fundamentais que passa por garantir a segurança, e condições para que de facto os cidadãos possam exercer livremente os seus direitos consagrados.

Assim sendo, de modo a contribuir com algo nesta temática bastante sensível, apresentamos tópicos interligados e com a pertinência exigida. Num primeiro momento procedeu-se ao enquadramento constitucional do direito à greve em Cabo Verde, fazendo também menção da legislação internacional que existe

em relação a esta matéria, nomeadamente a Declaração Universal dos Direitos Humanos, e demais convenções internacionais enquadradas nesta temática.

Nesta linha lógica de ideias, dentro deste campo constitucional explica-se que nem sempre este direito foi contemplado aos efetivos da corporação policial, sendo o contexto político, económico e social de então diferente, de maneira que a Constituição que antecedeu à de 1992 não estipulava nada em relação ao exercício do direito à greve no seu texto, sendo este limitado à classe policial através dum lei ordinária. Hoje em dia, como direito fundamental, o direito à greve é tributário de todo regime constitucional adstrito aos direitos dessa natureza, quer seja o seu carácter imediatamente exequível, pelo que não carece de transposição para a legislação ordinária com vista à sua efetivação, e ainda a sua automática vinculação a todas entidades públicas e privadas (Almeida, 2018).

Posto isto, e sabendo-se que a adesão à greve tem alguns efeitos que a doutrina aponta, entre os quais a suspensão do contrato de trabalho, explica-se que a relação jurídico-laboral entre os efetivos da Polícia Nacional, e a Administração Pública efetiva-se não através dum contrato de trabalho, mas sim através dum ato administrativo plural, que passa pela nomeação.

Para concluir este artigo expor-se-á a experiência pioneira do exercício da greve pelos policiais em Cabo Verde, sendo desde a entrada em vigor da constituição de 1992 a primeira greve exercida por esta classe profissional, analisando os entrançados/intrincados processos desta greve, no que respeita à sua preparação, conciliação, a estipulação dos serviços mínimos, bem como à utilização da prerrogativa legal de fazer recurso à requisição civil, punições e processos disciplinares que instauraram aos efetivos que fizeram o uso do exercício do direito à greve.

1. Enquadramento Constitucional do Direito à Greve em Cabo Verde

O reconhecimento da greve como um direito é hoje pacífica nas sociedades democráticas, sendo concebida como um instrumento de luta dos trabalhadores destinado a repor um certo equilíbrio nas relações com as entidades empregadoras as quais tradicionalmente são encaradas como detentoras de uma posição de supremacia nos contratos de trabalho² (Secretaria do Estado da Administração Pública, s/data).

2 A forma mais clássica para se verificar uma relação jurídico-laboral é pela via do contrato de trabalho, isso numa perspetiva de Direito Privado. No âmbito do Direito Público existem várias formas de provimento da relação jus-laboral, entre os quais: Contrato de Trabalho, a Nomeação, entre outras formas.

Nem sempre foi assim, os trabalhadores ao longo dos tempos foram obrigados a travar batalhas titânicas, para que de facto hoje esses direitos pudessem constar na ordem jurídica interna dos países soberanos como um direito Fundamental de Primeira Geração.

O simbolismo do dia dos trabalhadores, o primeiro de maio, acaba por ter uma história interessante que lhe dá mais vivacidade, em virtude duma grande paralisação, ou se quisermos, uma manifestação perpetrada por trabalhadores no ano de 1886, em Chicago, nos Estados Unidos da América, com a palavra de ordem “a partir de hoje nenhum operário deve trabalhar mais de oito horas por dia. Oito horas de trabalho! Oito horas de repouso! Oito horas de educação!”, e a razão primordial desta luta era, sem dúvida, o facto de laborarem por longas jornadas que roçavam umas dezassete a dezoito horas diárias.

Centenas de milhares de pessoas abandonaram as fábricas. Realizaram manifestações nos principais centros, numa verdadeira babel de línguas, que refletiam a origem dos imigrados³. Foi somente uma minoria que paralisou o trabalho, mas o impacto foi tremendo. A história ainda não conhecera esse tipo de luta e as vitórias adquiridas foram consistentes. Muitos estados⁴ aprovaram a lei das oito horas, outros encurtaram a jornada para dez horas, mas com substancial aumento dos salários (Jornal online Tornado, 2020).

Como referido acima, com a emancipação dos trabalhadores perante os seus direitos laborais, as ordens jurídicas dos diferentes países acolheram uma panóplia de direitos relacionados com a relação jurídico-laboral, incidindo concretamente na realidade jurídica de Cabo Verde como país soberano, e pela sistemática da Constituição Cabo-verdiana, esta acaba por estipular um catálogo robusto de direitos, liberdades e garantias laborais, como por exemplo, a liberdade de associação, a liberdade de reunião e de manifestação, o direito ao trabalho, a liberdade de associação profissional e sindical, a liberdade de inscrição em sindicatos, o direito a greve⁵, entre outros. Acabamos por elencar estes por terem muita afinidade com o exercício do direito da greve, de maneira que mais à frente teremos oportunidade de entrar em pormenor.

Tendo em conta este cenário, e neste quadro a Organização das Nações Unidas considerou por bem emanar um conjunto de instrumentos legais, a ser

3 Os Estados Unidos da América é um País construído e edificado por emigrantes oriundos dos mais diversos pontos do globo.

4 Referência aos estados que se compõem em Estado Federal, que é o caso dos Estados Unidos da América.

5 *Vide* artigos 52.º, 53.º, 61.º, 64.º, 65.º e 67.º da Constituição da República de Cabo Verde.

levado em conta pelos diferentes Estados. Assim sendo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (2019, 20) admite que toda a pessoa tem direito ao trabalho, à livre escolha do trabalho, bem como de fundar com outras pessoas sindicatos e de se filiar em sindicatos para a defesa dos seus interesses, por outro lado o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos⁶ admite que os Estados partes reconhecem o direito ao trabalho, que compreendem o direito que têm todas as pessoas de assegurar a possibilidade de ganhar a sua vida por meio de um trabalho livremente escolhido ou aceite, que se comprometem a assegurar o direito de todas as pessoas de formarem sindicatos e de se filiarem no sindicato da sua escolha, o direito dos sindicatos de exercerem livremente a sua atividade, sem outras limitações além das previstas na lei, e que sejam necessárias numa sociedade democrática, no interesse da segurança social ou da ordem pública ou para proteger os direitos e as liberdades de outrem, e sobretudo assegura o direito à greve, sempre que exercido em conformidade com as leis de cada país⁷.

Por seu turno, a OIT⁸ através do seu comité, tem sempre considerado que o direito à greve é um dos direitos fundamentais dos trabalhadores e das suas organizações, mas só na medida em que se constitui como um meio de defesa dos seus interesses económicos, sempre tem reconhecido o direito à greve como um direito legítimo a que podem recorrer os trabalhadores e as suas organizações na defesa de seus interesses económicos e sociais, e ainda reconhece que constitui um dos meios essenciais que os trabalhadores dispõem para promover e defender os seus interesses profissionais (OIT, 1997).

Assim, baseada nossa configuração jurídica, a Constituição da República de Cabo Verde contém uma parte dedicada essencialmente aos direitos fundamentais, que por força da mesma acaba por acolher os direitos de liberdade entre os artigos 15.º a 67.º inclusive, este último dedicado à proteção do direito fundamental de exercício da greve, admitindo que é garantido o direito à greve cabendo aos trabalhadores⁹ decidir sobre a oportunidade de o exercer e sobre os

6 Adotado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela resolução 2º00A (XXI); Entrada em vigor na ordem internacional a 23 de março de 1976; Aprovação para Adesão: Lei n.º 75/IV/92, de 15 de Março, publicada no Boletim Oficial, I.ª Série, n.º 8; Entrada em vigor na ordem jurídica Cabo-verdiana no dia 06 de novembro de 1993

7 COMISSÃO NACIONAL PARA OS DIREITOS HUMANOS E A CIDADANIA, *Coletânea das Convenções de Direitos Humanos*, Praia, Comissão Nacional Para os Direitos Humanos e a Cidadania, páginas 191 a 192, vide artigos 6.º e 8.º.

8 Organização Internacional do Trabalho, que é uma agência especializada das Nações Unidas.

9 Quando a própria Constituição admite que cabe aos trabalhadores decidirem a oportunidade de exercerem livremente o direito à greve, não estipula nenhuma limitação em relação a um determinado grupo profissional. O conceito constitucional de trabalhador abrange quer os trabalhadores vinculados ao sector privado, quer os trabalhadores vinculados ao sector público, em que se incluem os agentes policiais.

interesses que com ele visam defender (Silva, 2021). Na mesma lógica de ideias deve-se admitir que o conceito de direitos fundamentais acolhe algumas figuras afins que não se devem confundir com esta. Frequentemente faz-se referência a direitos humanos, mas na ordem jurídica cabo-verdiana esta questão está devidamente resolvida na lei magna que acaba por determinar que as normas constitucionais e legais relativamente aos direitos fundamentais devem ser interpretadas e integradas de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem (Silva, 2021). Assim sendo, na nossa realidade jurídica cabo-verdiana, os direitos humanos estão contidos no catálogo dos direitos fundamentais.

Os direitos fundamentais e os direitos humanos são muitas vezes definidos pela sua finalidade: proteger poderes e esferas de liberdade das pessoas, aplicáveis primordialmente na relação pessoa – Estado (dimensão negativo-defensiva) (Faculdade de Direito/Universidade de Coimbra, s/data). Os direitos fundamentais podem também ser definidos com recurso a uma abordagem positivista que os define através da sua inclusão em um texto constitucional. Isto é, os direitos fundamentais são o resultado de um processo de constitucionalização. Gomes Canotilho refere-se a este processo como a *incorporação dos direitos subjetivos do homem em normas formalmente básicas, subtraindo-se o seu reconhecimento e garantia à disponibilidade do legislador ordinário* (Faculdade de Direito/Universidade de Coimbra, s/data, 31).. Por outro lado, Jorge Miranda considera que os direitos fundamentais são entendidos como *os direitos ou as posições jurídicas subjetivas das pessoas enquanto tais, individual ou institucionalmente consideradas, assentes na constituição* (Faculdade de Direito/Universidade de Coimbra, s/data, 31).

Assim sendo, num enquadramento constitucional do direito à greve e pela sistemática da nossa constituição, admite-se que os direitos acima referenciados acabam por ser direitos fundamentais de primeira geração, ou direitos de liberdade, estribados em normas preceptivas que de certa forma vinculam todas as entidades públicas e privadas, impedindo o Estado ou qualquer outro sujeito jurídico a possibilidade de interferir nestas esferas de liberdade, e caso aconteça a violação destes direitos, o cidadão tem uma proteção constitucional que lhe é reconhecida, designada de direito de resistência, que lhe dá a prerrogativa de não obedecer a qualquer ordem que ofenda os seus direitos liberdades e garantias, e de repelir pela força qualquer agressão ilícita, quando não seja possível recorrer à autoridade pública (Silva, 2021). Abordar a greve leva a um levantamento exaustivo dos direitos consagrados constitucionalmente, de maneira que é imperativo ter em conta alguns

Um Polícia é trabalhador para efeitos de exercício dos direitos, liberdades, e garantias fundamentais reconhecidas a todos os trabalhadores, nomeadamente, o exercício, do direito à greve.

procedimentos, para que de facto o exercício deste direito não possa perturbar os demais. No entanto, admita-se que este direito não é absoluto, podendo ser objeto de restrições quando colidir com outros direitos constitucionais (tais como o direito à proteção da saúde, o direito à segurança e direitos relacionados com condições mínimas de existência e de bem estar dos cidadãos) (Silva & Leitão, 2020).

Por este motivo, as instituições que se destinam à satisfação de necessidades sociais impreteríveis, devem ser asseguradas durante a greve, a prestação de serviços mínimos indispensáveis à satisfação daquelas necessidades (serviços mínimos)¹⁰. Consideram-se, serviços mínimos nomeadamente a satisfação de necessidades sociais impreteríveis o que se integra nalgum dos seguintes sectores: correios e telecomunicações; serviços médicos, hospitalares e medicamentosos; salubridade pública, incluindo a realização de funerais; serviço de energias e minas, incluindo abastecimento de combustíveis, abastecimento de águas; bombeiros; serviços de atendimento ao público que assegurem a satisfação de necessidades essenciais cuja prestação incumba ao Estado; transportes incluindo portos, aeroportos (...), relativos a passageiros, animais e géneros alimentares deterioráveis e a bens essenciais à economia nacional, abrangendo as respetivas cargas e descargas; transporte, (...) segurança de valores monetários (Silva & Leitão, 2020).

E mais do que isso, uma vez que estamos incidindo concretamente na questão do exercício da greve na corporação policial, devemos admitir que a Polícia Nacional constitui a força musculada do Estado e tem como função, (...) defender a legalidade

10 Do ponto de vista de Sara Arrábida Marques, *Do Direito à Greve e da Obrigação de Prestar Serviços Mínimos: Uma Tentativa de Delimitação*, Lisboa, Universidade de Lisboa/ Faculdade de Direito, 2018, página 82, admite que nunca podemos considerar a greve um direito absoluto, ou ilimitado que deva prevalecer sobre todos e quaisquer direitos, (...) o direito a greve comporta limites/ restrições, cabendo, pois, ao legislador pesar e ponderar os direitos e interesses em jogo e encontrar as soluções conformes aos princípios de Direito, *máxime* ao princípio de necessidade, adequação e proporcionalidade, que permitam coadunar e conformar todos os interesses potencialmente em conflito. Ainda admite que, o exercício do direito à greve pode ser restringido sempre que se revele necessário assegurar e salvaguardar a concórdância prática com outros direitos ou bens constitucionalmente protegidos, devendo tal restrição conter-se dentro dos limites que se revelam adequados e necessários para a defesa dos interesses conflitantes, não podendo, pois, diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial do direito à greve. Por outro lado, Alexandra Santos Silva e Susana Seabra Leitão, *Opera Citata*, página 245, admite que os serviços mínimos devem ser definidos por IRCT (Instrumentos de Regulação Coletiva de Trabalho) ou por acordo entre os representantes dos trabalhadores e dos empregadores abrangidos pelo aviso prévio, ou pela respetiva associação de trabalhadores. Na ausência de previsão em IRCT ou de acordo entre as partes, a DGT convoca as referidas entidades para uma reunião com vista à negociação de um acordo sobre os serviços mínimos e os meios humanos necessários para os assegurar. Caso não seja obtido acordo, os serviços mínimos e os meios necessários para os assegurar são definidos por despacho ministerial, devidamente fundamentado (...).

Para melhor compreensão desta matéria, *vide* Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 10 de outubro de 2012, referente ao processo n.º 666/12.9YRLSB-4, relatado por Paula Santos

democrática, prevenir a criminalidade e garantir a segurança interna, a tranquilidade pública e o exercício dos direitos dos cidadãos (Silva, 2021), daí entendermos que em relação a estas tarefas deve-se assegurar os serviços mínimos para que os outros direitos fundamentais possam ser exercidos plenamente pelos cidadãos, mas nunca diminuindo a extensão e o alcance do conteúdo essencial do direito à greve.

Nesta linha lógica de ideias, devemos salientar que, (...) a definição de serviços mínimos tem que respeitar os princípios de necessidade, da adequação e da proporcionalidade, não podendo conduzir à aniquilação ou redução substancial dos efeitos da greve (Silva & Leitão, 2020)¹¹, e nem fazer recurso à requisição civil de forma abusiva, ou arbitrária, com o único intuito de obstruir o exercício pleno do direito constitucionalmente consagrado que passa por fazer recurso à greve, por forma a publicitar uma causa de melhoria das condições de trabalho, sabendo-se que na relação jurídico-laboral, o trabalhador acaba por ser a parte mais vulnerável.

Certo que, é garantido o direito à greve, cabendo aos trabalhadores¹² decidir sobre a oportunidade de o exercer, e sobre os interesses que com ele visam defender (Silva, 2021), sendo a única limitação do exercício dos direitos coletivos da relação jurídico-laboral do pessoal afeto a corporação policial será sempre em relação à questões de (...), salvaguarda da imparcialidade, da coesão, e da disciplina dos serviços e forças de segurança, podem por lei ser impostas aos respetivos agentes restrições ao exercício dos direitos de expressão, de reunião, e de manifestação (Silva, 2021)¹³, não sendo o pleno exercício da greve que

11 Mais à frente teremos a oportunidade de ver que a convocação da requisição civil de forma abusiva pode condicionar o pleno exercício da greve, sem falar em punições arbitrárias que os trabalhadores que aderem a greve ficam sujeitos.

12 De maneira que este direito é consagrado à todos os trabalhadores a grosso modo, inclusive aos efetivos da corporação policial.

13 Cfr. Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 16 de fevereiro de 2022, referente ao processo n.º399/19.SPJPRT.P1, relatado por Paulo Costa. Admite que o confronto constitucional entre o direito de reunião e de manifestação (...), que regulamenta estes direitos, não custa qualquer impedimento à implementação de limitações por via legal aos mesmos, nomeadamente no que diz respeito à exigência de aviso prévio para manifestações organizadas. A exigência formal (...), de comunicação prévia não pode servir para impedir ou dificultar³ o exercício da liberdade fundamental de reunião e de manifestação. Esta exigência formal tem apenas em vista a criação de condições para que a liberdade se exerça em ordem e segurança e sem impedir ou pôr em causa o exercício de direitos e liberdades de terceiros. (...) Contudo é manifestamente desproporcional condenar alguém com desobediência qualificada por não ter efetuado o aviso prévio com antecedência (...). Avançamos este exemplo porque pode haver uma greve acompanhada de manifestação, de maneira este direito por lei pode ser limitado a classe policial, e tal como já vimos existe prescrição legal para que de facto esta seja comunicada, no entanto se não for comunicada, as autoridades devem criar condições para o seu exercício. O mesmo já não acontece com a greve, pois, não sendo feito o pré-aviso de greve dentro dos prazos estipulados, estaremos certamente perante uma greve ilícita.

pode ser exercido pelo pessoal policial, limitado em nenhuma passagem do texto constitucional.

Terminamos esta parte realçando que, a Constituição de 1992 admite um catálogo robusto de direitos, liberdades e garantias, nesta senda acaba por garantir o legítimo direito de exercício de greve, com algumas nuances, que entendemos fazer todo sentido, no que concerne à criação de condições, para que de facto possa haver alternativas para a prestação dos serviços mínimos, de modo à não colidir com o direito que os cidadãos possam gozar dos seus direitos fundamentais, neste caso concreto, a segurança. Contudo, não comungamos com a legitimidade e a pertinência, da convocação das requisições civis feitas de forma arbitrária com a intenção de perturbar o legítimo exercício da greve, que como já vimos, consubstancia num direito fundamental, não colocando em causa a sua extensão e o seu alcance.

Em relação ao acima exposto, devemos admitir que nem sempre foi assim, num passado não muito recente num contexto e uma realidade social, económica e política diferente, ou seja na constância da Constituição de 1980 havia uma outra aceitação em relação ao exercício deste direito no seio da corporação policial, matéria que teremos a possibilidade de densificar mais a frente no ponto seguinte.

1.1 O Exercício da Greve na Constância da Constituição de 1980

A Constituição dum Estado acaba por traçar as linhas mestras no que concerne a organização política, económica e administrativa, bem como a estipulação dos consagrados direitos fundamentais para fazer face às relações coletivas de trabalho, por forma que dentro destes ditames possam ser desenvolvidas as relações jurídicas neste âmbito.

Devemos admitir, sendo um facto, que antes da entrada em vigor da cotação de 1980, e após a independência nacional vigorou a LOPE^{14 15}, que acabava por desempenhar o papel duma constituição, sendo certo que muitos constitucionalistas admitem que não se tratava duma verdadeira constituição, pois, tinha na sua composição vinte e três artigos, que pouco ou nada estipulava em relação ao exercício dos direitos laborais coletivos, assim sendo remetia à regulamentação dessas matérias para as demais leis ordinárias, sendo certo que nesta altura, admitia que (...), a legislação portuguesa em vigor nesta data mantinha-se transitoriamente a sua vigência em tudo o que não

14 Lei de Organização Política do Estado.

15 Período compreendido entre julho de 1975 à 1980.

fosse contrário à soberania nacional, à LOPE, e os princípios e objetivos do PAIGC¹⁶.

A título de curiosidade, ainda hoje certas matérias laborais como o Código do Processo do Trabalho é o Decreto-Lei n.º 45497 de 30 de dezembro de 1963, mandado aplicar ao ultramar pela Portaria n.º 87/70 de 2 de Fevereiro, que a nosso ver nesta altura, carece de uma atualização profunda.

A Constituição de 1980, em relação ao exercício pleno dos direitos coletivos laborais estipulava algumas questões não bem densificadas, na medida em que admitia que, (...) o trabalho é um direito e um dever de todo cidadão, neste sentido o Estado criaria gradualmente condições para o pleno emprego aos cidadãos com idade de trabalhar, (...) bem como o direito da escolha da profissão ou género de trabalho. Ainda admitia que aquele que trabalhava teria direito à proteção, segurança e higiene no trabalho, sendo o trabalhador despedido nos casos devidamente previstos na lei, (...) e que era a missão do Estado cariar gradualmente um sistema capaz de garantir ao trabalhador segurança social na velhice, na doença ou quando ocorria incapacidade de trabalho (Silva, 2014).

Assim sendo podemos ver que em relação à estipulação do pleno exercício dos direitos laborais coletivos começou-se a dar alguma abertura, de maneira que já não podemos admitir o mesmo em relação à previsão do exercício do direito à greve, quanto muito pode-se constatar que não estipulava nada a este respeito, e nem com as três revisões que esta constituição fora alvo, não se fez nada em relação à densificação do exercício da greve.

Não estando densificada na lei magna, acabaria por estar devidamente estipulado e densificado numa lei¹⁷, que admitia mais ou menos a sua definição jurídica que passava por ser, (...) a recusa coletiva, concertada e total da prestação de trabalho tendente à defesa e promoção dos interesses coletivos dos trabalhadores, estipulando também situações de greves ilícitas, e os tramites para materialização deste direito (Secretaria do Estado da Administração Pública, s/data) portanto esta lei ordinária acabava por prever o direito à greve que não constava no texto da constituição de 1980.

16 Sigla designada para fazer referência ao partido histórico, Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde, assim sendo num contexto político diferente, fazia-se a gestão dos dois países em referência. Na constância da constituição de 1980, após o golpe de estado perpetrado na Guiné-Bissau em 1981 os representantes do PAIGC em Cabo Verde fizeram a primeira revisão da referida constituição alterando a sigla de PAIGC para PAICV, Partido Africano da Independência de Guiné e Cabo Verde.

17 Lei n.º 76/90 de 10 de Setembro.

No entanto, o que mais nos chama atenção, é que dentro deste contexto havia uma limitação expressa em relação ao exercício deste direito fundamental, no que concerne à determinadas classes profissionais, de maneira que era proibido o exercício do direito à greve pelas forças militares e militarizadas, pelas forças policiais e pelos guardas prisionais (Secretaria do Estado da Administração Pública, s/data). Pelo exposto, podemos admitir que dentro deste contexto, ou configuração legal as forças de segurança, entre os quais as forças policiais estavam vedadas de aderirem à greve, por outro lado devemos realçar também que até ainda hoje existe um posicionamento dogmático admitindo que as forças policiais não devem aderir a greve. De facto, este cenário aconteceu sim, antes da entrada em vigor da Constituição de 1992, mas hoje para tecermos qualquer posicionamento sobre esta matéria temos, que fazer uma interpretação holística das bases jurídicas que temos à disposição no nosso ordenamento jurídico.

Ademais, para as ciências sociais e humanas nada é estático, e o Direito pertencente à este ramo do saber, que por seu turno, deve acudir as pulsações diárias da coletividade para que de facto a sua aplicação na vida prática possa ser eficaz, assim sendo, este não deve ser estanque nem imutável, ajustando sempre as demandas da sociedade.

Aliás, já dizia Boaventura Santos (1999) de que, (...) o direito que reduziu a complexidade da vida jurídica a *secura* da dogmática, redescobre no mundo sociológico e filosófico em busca da prudência perdida. Nada mais, nada menos está querendo dizer que o direito não tem que encostar de forma cega somente na norma, ela tem que estar estribada em valores, e tem que ser desenhada para a realidade duma determinada sociedade, para que de facto o direito possa ser aplicado ao caso concreto.

Sabemos de antemão que nos finais dos anos oitenta e início dos anos noventa, tendo em conta à conjuntura internacional originada pelo fim da guerra fria, acontecimento este que fez com que a maioria dos países “corrigissem” alguns princípios na sua ordem jurídica interna, que passava essencialmente por adotarem a democracia, a livre concorrência do mercado, e o respeito escrupuloso pelos direitos liberdades e garantias dos cidadãos, razão pelo qual em 1992¹⁸ foi emanado uma nova constituição configurada à partir dos princípios e valores acima elencados.

Esta constituição acabou por ser um complemento da anterior, uma vez que acabava por acolher uma sistemática bastante completa, na medida em que es-

18 Emanado pela Lei Constitucional n.º 1/IV/92 de 25 de Setembro.

tipulava um catálogo de direitos, liberdades e garantias, mais robusto do que à anterior, nomeadamente os direitos laborais coletivos onde acabava por admitir a liberdade de associação, liberdade de reunião e de manifestação, direito ao trabalho, direito a retribuição e segurança no emprego, liberdade de associação profissional, liberdade de inscrição em sindicato, e acima de tudo, pela primeira vez uma constituição estipulava no seu texto o direito à greve devidamente estipulado no artigo 64.º da versão original da mesma, admitindo que (...), é garantido o direito à greve, cabendo aos trabalhadores decidir sobre a oportunidade de o exercer e sobre os interesses que com ele visam defender (Silva, 2020).

O mais interessante, e curioso, é que com a entrada em vigor da constituição em referência, a lei ordinária¹⁹ que proibia o exercício da greve pelo pessoal policial, continuou a sua vigência, de modo que, antes de alongarmos em relação a esta matéria, iremos fazer recurso a uma jurisprudência para emitir a nossa opinião sobre esta matéria.

Antes da entrada em vigor da constituição de 1992, existia a figura de Comissões de Arbitragem de Acidentes de Viação, que funcionavam como uma espécie de “tribunal” que efetivamente acabava por dirimir litígios neste âmbito, no entanto após a entrada em vigor da referida constituição, que no seu texto previa a organização judiciária, mesmo assim a Comissão de Arbitragem de Acidentes de Viação não deixou de dirimir conflitos neste âmbito, razão pela qual, alguns lesados de decisões proferidas por esta instância interpuseram recurso ao tribunal competente, de maneira que o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 16 de maio de 1994²⁰, admitia que, (...) as Comissões de Arbitragem de Acidentes de Viação, não podem ser considerados como tribunais, por manifesta oposição material a Constituição da República vigente na data de prolação do acórdão recorrido. Deste modo resulta viciada de inconstitucionalidade a norma na qual se baseou a decisão proferida (...), o Supremo Tribunal de Justiça declarou inexistente o Acórdão de 23 de outubro de 1993 pela Comissão de Arbitragem de Sotavento por inconstitucionalidade material do Decreto-Lei 87/78, de 22 de Dezembro.

Com a entrada em vigor da Constituição de 1992 as Comissões de Arbitragem de Acidentes de Viação deixaram de poder compor e dirimir litígios, uma vez que a função jurisdicional foi exclusivamente confiada aos tribunais por juízes dotados das indispensáveis garantias de independência (Damaso & Gomes, 2020).

19 Lei n.º 76/90 de 10 de Setembro.

20 Cf. Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de Cabo Verde de 16 de maio de 1994, referente ao processo n.º 6.93 (n.º convencional 10/94), relatado por Eduardo Alberto Gomes Rodrigues.

Em síntese, trouxemos à colação esta jurisprudência para fazer uma analogia em relação ao direito pleno de exercício da greve pelo pessoal policial, e admitir que se a Constituição de 1992, de forma clara e expressa concebe o direito à greve, tendo como a única nuance, a possibilidade dos próprios trabalhadores decidirem a oportunidade de o exercerem, não estipulando no seu texto a limitação do seu exercício em relação à determinadas categorias profissionais, neste caso concreto à classe policial, de maneira que não pode existir uma norma infraconstitucional que de facto poderia proibir o exercício da greve aos agentes policiais, sendo pois, esta norma inconstitucional.

Certo é que neste quadro legal, após a entrada em vigor da Constituição de 1992, não existe nenhuma proibição para que os quadros afetos a Polícia Nacional possa exercer de forma livre o direito à greve, tanto é que a norma infraconstitucional e inconstitucional que proibia os agentes policiais o legítimo direito à greve acabaria por ser revogado (Varela, s/data) no ano de 2007, pelo Código Laboral²¹ vigente no nosso ordenamento jurídico.

2. As Relações jus-laborais na corporação policial (contrato de trabalho estipulado no âmbito da autonomia privada, ou nomeação estabelecida nos termos do direito administrativo)

A forma clássica e tradicional para que se possa verificar uma relação jurídico-laboral passa pela formalização dum contrato de trabalho que, por maioria de razão, é caracterizada pela liberdade de forma, assim sendo, perfeitamente poderá um contrato de trabalho ser celebrado verbalmente. Isto verifica-se no âmbito da autonomia privada em que os sujeitos se encontram numa posição de paridade, igualdade de estipulação.

Em relação ao pessoal policial afeto à Polícia Nacional, deve-se ter em conta que estão integrados na estrutura orgânica do Ministério da Administração Interna, que tem por missão a condução, a execução e a avaliação das políticas do Governo para a segurança interna. É precisamente este ministério que dirige superiormente a Polícia Nacional (PN), cuja missão consiste em defender a legalidade democrática, prevenir a criminalidade e garantir a segurança interna, a tranquilidade pública e o exercício dos direitos, liberdades e garantias²².

21 Emanado pelo Decreto-Legislativo n.º 5/2007, de 16 de Outubro, alterado pelo Decreto-Legislativo n.º 5/2010 de 16 de Junho, alterado pelo Decreto-Legislativo n.º 01/2016, de 03 de Fevereiro.

22 Boletim Oficial do Governo de Cabo Verde, I.ª Serie, N.º 95, Decreto-Lei n.º 66/2021 de 5 de Outubro, para maior compreensão, vide artigos 3.º, 4.º e 25.º.

Admitir ainda que o Ministério da Administração Interna, por sua vez, está integrado dentro da estrutura do Governo, assim sendo referem-se as relações jus-laborais que se verificam no âmbito da Administração Pública, regidos nos termos do direito administrativo. No entanto os funcionários da Administração Pública, em matéria de exercício da greve, podem perfeitamente fazer recurso ao Código Laboral, para formalizarem questões legais referentes à greve em si, no que concerne aos trâmites legais necessários, pois entendemos que quando o referido Código Laboral revogou o Decreto- Lei n.º 79/90, de 10 de Setembro, que regulava a greve e que proibia à classe policial o seu exercício, esta matéria ficou a cargo do Código Laboral em termos da sua regulação, também para os outros funcionários da Administração Pública, sendo certo que o direito à greve consubstancia num direito consagrado na Constituição da República, que não precisa ser por intermédio de leis ordinárias, sendo este um direito fundamental de primeira geração.

Por outro lado, o Regime Jurídico do Emprego Público²³, admite que as funções públicas podem ser asseguradas em regime de carreira e em regime de emprego. O desempenho de funções públicas, que correspondem a necessidades permanentes próprias dos serviços, é assegurado em regime de carreira, enquanto que o desempenho de funções públicas de carácter transitório e que não correspondam às necessidades permanentes próprias dos serviços é assegurado em regime de emprego.

As relações jurídicas de emprego na Administração Pública, constituem-se por nomeação ou por contrato de trabalho em funções públicas, de maneira que as relações jurídicas de emprego, constituídas por nomeação definitiva, no regime de carreira conferem a qualidade de funcionário. Assim sendo do ponto de vista legal, a nomeação acaba por ser um ato unilateral da Administração pelo qual se preenche um lugar do quadro de um determinado serviço ou organismo, com vista a assegurar o exercício de funções próprias do Estado²⁴.

A via legal que o pessoal policial entra para a Administração Pública é pela via dum ato administrativo²⁵ que quanto aos seus destinatários acaba por ser um

23 Boletim Oficial da Assembleia Nacional, I.ª Série, N.º 30, Lei n.º 20/X/23 de 24 de Março, para maior compreensão, vide artigos 2.º, 51.º, 52.º, 53.º.

24 Idem

25 Cfr. MARCELLO CAETANO, Manual de Direito Administrativo Vol. I 10.ª Ed., Almedina, Coimbra, 2020, página 428, admite que ato administrativo consubstancia numa conduta voluntária de um órgão da administração que, no exercício de um poder público e para prossecução de interesses postos por lei a seu cargo, produza efeitos jurídicos num caso concreto. Por outro lado, DIOGO FREITAS DO AMARAL, Curso de Direito Administra-

ato plural, e Freitas do Amaral (2020) acaba por trazer a colação um exemplo clássico, (...) de um despacho ministerial que nomeia (por exemplo) vinte funcionários públicos para vinte vagas que existem numa determinada Direção-Geral. Também neste caso, sob a aparência de um único ato administrativo, o que existe, na realidade são vários atos administrativos: são tantos atos administrativos quanto os funcionários nomeados. Não se trata, pois, em rigor, de um ato de nomeação de vinte funcionários, mas sim de vinte nomeações de outros tantos funcionários (Amaral, 2020).

Aqui também não há qualquer norma jurídica, o que há é um conjunto, um feixe de atos administrativos individuais e concretos. A nomeação de vinte funcionários não é uma norma jurídica geral e abstrata, é um conjunto de vinte nomeações de vinte funcionários públicos e, por conseguinte, um conjunto de vinte atos administrativos (Amaral, 2020).

É esta pois a origem do vínculo jurídico-laboral do pessoal da Polícia Nacional, que permite uma melhor compreensão de questões sobre a possibilidade do contrato de trabalho, ou da nomeação neste caso concreto para o pessoal da Polícia Nacional suspender, aquando do exercício legítimo do direito constitucional da greve.

Certo é que, em cada curso de formação de agentes da Polícia Nacional, constata-se a presença de pelo menos cento e vinte formandos, que após a conclusão da referida formação são nomeados nos termos que já vimos mais acima, verificado um período probatório de dois anos em que serão avaliados vários aspetos. Cumprindo este período com êxito automaticamente a nomeação passará a ser definitiva, ganhando assim o estatuto de Funcionário da Administração Pública de forma plena através da nomeação, assim sendo pode-se constatar que este vínculo não é formalizado através do contrato de trabalho.

tivo Vol. II 4.^a Ed., Coimbra, Almedina, 2020, página 199, admite que o ato administrativo é um ato jurídico unilateral praticado, no exercício do poder administrativo, por um órgão da Administração ou por outra entidade pública ou privada para tal habilitada por lei, e que traduz a decisão de um caso considerado pela Administração, visando produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta. Do ponto de vista legal, Cfr. MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, Garantia dos Particulares – Coletânea de Legislação, Praia, Secretaria de Estado da Administração Pública, 2009, página 44. Admite que, (...) consideram-se atos administrativos, as decisões e deliberações dos órgãos da Administração Pública que, ao abrigo de normas de direito público, visem produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta.

2.1 Como é que o atual Código Laboral/e ou Regime Jurídico de Férias e Faltas dos Funcionários da Administração Pública, concebe o Direito à Greve?

Antes de se desenvolver este ponto, seria do todo pertinente uma abordagem da greve propriamente dita, admitir que este instituto se insere no quadro das relações coletivas de trabalho, ou dentro do direito coletivo de trabalho e a sua definição do ponto de vista legal acaba por ser a recusa coletiva, concertada e total da prestação de trabalho, tendente à defesa e promoção dos interesses coletivos dos trabalhadores (Varela, s/data), ou seja deverá publicitar a causa que os trabalhadores devam reivindicar, e nunca permitir que a entidade empregadora possa contornar este referido direito, de modo a diminuir o seu alcance e a sua extensão.

Por outro lado, admite-se que a greve pode ser definida como uma abstenção de trabalhar em certas condições, com determinados fins, porém mediante acordo, respeitando todos os fenómenos complexos e diferenciados compreendidos sob essa nomenclatura na modernidade (Ruprecht, *apud* Markman & Calil, 2018).

Deste modo, constata-se que o exercício da greve se consubstancia num direito fundamental de primeiríssima geração. Acabam por ser os direitos ou posições jurídicas subjetivas das pessoas enquanto tais, individual ou institucionalmente consideradas, assentes na constituição (Miranda, 2000). Compreende-se, pois, que o direito à greve, para além de estar contido dentro do catálogo dos direitos fundamentais, seja um direito subjetivo, mas antes, com vista ao seu exercício pleno, este deverá ser acionado através do sindicato de trabalhadores, ou se não existir esta estrutura deve ser feito por intermédio da assembleia de trabalhadores (Varela, s/data).

De maneira que só após cumpridas as formalidades pelas instituições acima referenciadas é que efetivamente se pode referir a um verdadeiro direito subjetivo, que segundo a definição doutrinal acaba por ser o poder jurídico de realização de um fim de determinada pessoa, mediante afetação jurídica de um bem (Fernandes, 2017). Regra geral o exercício dum direito subjetivo remete a uma relação jurídica em que se constata a presença do sujeito ativo, que é a pessoa com o poder de exigir a outrem uma determinada posição ou comportamento, e no outro lado constata-se também a presença do sujeito passivo, que é a pessoa pelo qual deve cumprir a obrigação, mas este tem a possibilidade de cumprir ou não, estando adstrito a um dever jurídico.

Necessário se torna abrir o debate e realçar que o direito à greve é um direito subjetivo, mas na modalidade de direito potestativo, ou seja enquanto que numa forma genérica ao falar do direito subjetivo, o sujeito passivo tem a possibilidade de cumprir ou não a sua obrigação, caso não cumpra podem ser acionadas outras instâncias, mas em relação ao seu exercício na modalidade de direito potestativo, o sujeito passivo encontra-se numa posição de sujeição, ou seja é a situação em que se encontra certa pessoa, de ter de suportar a produção na sua esfera jurídica, dos efeitos jurídicos decorrentes da atuação unilateral do direito potestativo (Fernandes, 2017), assim sendo o exercício do direito à greve, o divórcio, a servidão de passagem, consubstanciam em direitos subjetivos na modalidade de direito potestativo, na qual o sujeito passivo não consegue impedir a produção dos efeitos jurídicos na sua esfera, ficando assim numa posição inelutável de fazer oposição ao sujeito ativo no exercício pleno do seu direito.

Incidindo concretamente na materialização do direito à greve, admite a Professora Ana Margarida²⁶ (Delgado, 2019) que, necessariamente tem que verificar três fases obrigatoriamente que são, a decisão de fazer a greve, que deve ser formalizada por intermédio do sindicato ou pela assembleia dos trabalhadores, caso não houver um sindicato tal como vimos mais acima; a declaração que acaba por ser com o pré-aviso de greve, neste caso concreto falando da greve levada a cabo pelo pessoal da Polícia Nacional, que envolve questões de segurança interna a declaração do pré-aviso de greve deverá ser feita com antecedência mínima de pelo menos sete dias, sob pena de estarmos perante uma greve ilícita; e finalmente à adesão caso não houver uma conciliação ou mediação entre os envolvidos, neste caso a entidade empregadora, os trabalhadores e a Direção Geral de Trabalho.

Dito isto, devemos realçar que a negociação coletiva, ao cumprir seus objetivos gerais e específicos, alcança uma situação de pacificação no meio económico-profissional em que atua. Entretanto, no transcorrer da negociação, inclusive como instrumento para suplantar incabíveis resistências à sua realização conciliatória, podem os trabalhadores veicular instrumento direto de pressão e força, à greve, aparentemente contraditório à própria ideia de pacificação (Delgado, 2019).

Os conflitos coletivos trabalhistas, regra geral, podem passar por três modalidades de encaminhamento para sua solução: autocomposição, em que se situa a negociação coletiva; heterocomposição, em que se situam o processo judicial (dissídio coletivo), a arbitragem e a mediação; por fim, autotutela, em que se encontram à greve e o *lock-out* (Delgado, 2019).

26 Ana Margarida, aula ministrada na Universidade de Santiago, no âmbito da Unidade Curricular de Relações Coletivas de Trabalho.

Até esta parte já temos a noção de que à greve vem acompanhada de alguns efeitos, nomeadamente, a suspensão do contrato de trabalho, o dever de prestar os serviços mínimos, o dever da entidade empregadora não contratar outros trabalhadores durante o referido período, e o dever da entidade empregadora remunerar os trabalhadores que não aderiram à greve.

Em relação ao efeito de suspensão do contrato de trabalho ou nomeação, se quisermos, existe um debate doutrinal, havendo vários posicionamentos em relação a esta matéria, assim sendo Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino, dentro deste contexto, suspensão do contrato de trabalho, trazem à baila dois institutos dignos de serem comparados, que são a interrupção do contrato de trabalho, e a suspensão do contrato de trabalho. Num primeiro momento, admitem que aquela ocorre naquelas hipóteses em que o empregado, embora sem prestar serviços, deva ser remunerado normalmente, contando-se também seu tempo de serviço como se este houvesse sido efetivamente prestado; num segundo momento, admitem que esta se verifica quando o empregado fica afastado, não recebendo salário, e normalmente sem que seja contado o período de afastamento como tempo de serviço (Paulo & Alexandrino, 2010).

Concordamos sem margem de dúvidas que as faltas dadas por efeitos de adesão à greve, tem a sua proteção tanto no âmbito do Código Laboral (Varela, *s/ data*)²⁷, bem como no Regime Jurídico de Faltas, Férias e Licenças dos funcionários da Administração Pública²⁸ que se aplica ao pessoal policial da Polícia Nacional, admitindo que são justificadas as faltas no exercício do direito à greve, assim sendo, as faltas justificadas não interrompem a efetividade de serviço, nem determinam a perda de regalias. No entanto, as faltas dadas no exercício do direito à greve implicam sempre a perda de remunerações correspondentes aos dias de ausência, mas não descontam para efeitos de antiguidade (Associação Nacional dos Municípios de Cabo Verde, 2010).

Ora, a suspensão do contrato de trabalho admite automaticamente à suspensão dos deveres laborais de ambas as partes envolvidas decorrentes do vínculo laboral, no entanto sabemos de antemão que na constância da greve, os trabalhadores têm que verificar alguns deveres, tais como respeitar e tratar com urbanidade o empregador, os superiores hierárquicos, os companheiros de trabalho, guardar lealdade à entidade empregadora, nomeadamente não negociando por conta pró-

27 Emanado pelo Decreto-Legislativo n.º 5/2007 de 16 de Outubro, alterado pelo Decreto-Legislativo n.º 5/2010 de 16 de Junho, e pelo Decreto-Legislativo n.º 01/2016 de 03 de Fevereiro.

28 Emanado pelo Decreto-Lei n.º 3/2010 de 8 de Março.

pria ou alheia em concorrência com ela, nem divulgando informações referentes à organização. No entanto há um dever crucial que se suspende, que passa por, comparecer ao serviço com pontualidade (Varela, s/data), sabemos de antemão estando os trabalhadores em greve, estão levando a cabo precisamente a paralisação do trabalho, para que de facto as suas reivindicações possam ser acudidas, e levadas em conta.

Assim, única perda que o trabalhador/ policial tem com o exercício da greve, é justamente o desconto do salário nos dias que aderiu à greve, mantendo a sua antiguidade e as demais regalias. Admite-se que, nem o contrato de trabalho, nem a nomeação se suspendem na constância da greve. Na verdade, a greve é um efeito natural do contrato de trabalho, ou da nomeação. Se suspendessem haveria contratualmente a suspensão do direito à greve. Portanto, tanto o contrato como a nomeação se conservam durante à greve. De outro modo não poderia haver greve. Assim à greve faz suspender não o contrato ou a nomeação, sem os quais não poderia haver greve, mas sim um outro efeito do contrato de trabalho ou da nomeação, que é a atividade a que o trabalhador se vinculou. Não há suspensão nem do contrato de trabalho, nem da nomeação. A prestação da atividade a que o trabalhador se vinculou é um efeito positivo do contrato. A greve é um efeito negativo do contrato, por isso tem por efeito não a suspensão do contrato, mas sim suspensão da atividade a que o trabalhador se vinculou pelo contrato, e neste caso concreto, pela nomeação.

3. A Primeira Greve dos Policiais em Cabo Verde

Tendo em conta o quadro legal vigente no nosso ordenamento jurídico, que concede aos trabalhadores seus direitos emergentes das relações coletivas de trabalho, sendo a Polícia Nacional uma classe profissional, por direito também merece ser acolhido neste quadro.

Como vimos mais acima, em relação aos trâmites legais no que respeita à formalização do legítimo direito da greve, na fase da decisão compete às organizações sindicais posicionarem. De maneira que caso não seja por esta via, será através da assembleia de trabalhadores, sabendo de antemão que os funcionários públicos afetos a Polícia Nacional, para a resolução dos conflitos laborais têm na sua disposição uma organização sindical, que neste caso é denominada de Sinapol²⁹.

Na constância da Constituição de 1992, a única greve verificada em relação aos trabalhadores afetos a Polícia Nacional, foi no ano de 2017, marcada entre

29 Sindicato da Polícia Nacional de Cabo Verde, sigla similar em Portugal.

os dias 27, 28 e 29 de Dezembro, que veio precisamente fazer face à reivindicações de várias índoles, entre as quais: melhores condições de trabalho, aumento salarial, promoções e progressões dentro do prazo estabelecido estatutariamente, redução da carga horária, cumprimento escrupuloso para questões de higiene e segurança no trabalho, fardamento adequado, entre outras reivindicações que pensamos serem legítimas, mas o foco primordial passava efetivamente por reivindicar melhores salários.

Cumprindo os trâmites formais para à realização da greve, após a decisão, e passando para a fase de negociação, (...) na reunião ocorrida no dia 26 de dezembro de 2017 na Direção Geral de Trabalho, dirigida pela senhora Diretora-Geral, buscou-se consenso não só no que respeita à possibilidade da desconvocação da greve, mas também no que respeita à garantia de prestação de serviços mínimos. Quando as partes estavam perto de conseguir um consenso, o representante do Governo recebeu um telefonema e, de seguida, informou aos participantes da reunião que as condições da negociação tinham mudado e que deveria garantir serviços a 100% dos efetivos policiais. Foi à senhora Diretora Geral do Trabalho que respondeu a esta proposta, considerando-a tratar-se de uma “não proposta”, assim a greve foi mantida sem fixação de serviços mínimos (Almeida, 2018).

A fase de negociação (conciliação, mediação), se não houver um consenso sobre a fixação dos serviços mínimos, esta pode ser formalizada por despacho ministerial³⁰, ganhando legitimidade para fixar à percentagem de serviços mínimos à prestar de modo que o direito fundamental de exercício de greve seja garantido, mas nunca fixar os serviços mínimos à 100% por forma a inviabilizar qualquer forma de adesão à greve, e seguindo a nossa legislação, os trabalhadores são obrigados a assegurar durante à greve, a prestação de serviços mínimos indispensáveis para ocorrer à satisfação das necessidades coletivas (Varela, s/data), de maneira que não foram todos os policiais que aderiram à greve, de modo que durante a referida greve os trabalhos foram assegurados normalmente.

Esta circunstância de fixação dos serviços mínimos a 100% retira o direito à greve o seu carácter absoluto, impondo a limitação de garantir a prestação de serviços mínimos (neste caso serviços máximos) indispensáveis para ocorrer à satisfação de necessidades sociais impreteríveis, no entanto esta tem dimensão constitucional, conforme o estipulado no artigo 67.º n.º 2 da Constituição da República. Assim sendo, uma não existe sem a outra, de maneira que do ponto de vista constitucional, não pode haver estipulação de serviços mínimos a 100%, porque senão teria outra nomenclatura.

30 Ana Margarida, aula ministrada na Universidade de Santiago, no âmbito da Unidade Curricular de Relações Coletivas de Trabalho.

Na ausência, ou na impossibilidade de fixar os serviços mínimos, como referimos mais acima, sabendo de antemão que esta situação poderia ser resolvida através dum despacho ministerial, ainda podemos ir mais longe e admitir que os serviços mínimos foram estipulados da forma que já vimos, precisamente para poderem fazer recurso da requisição civil, limitando os policiais o exercício pleno do direito à greve.

Sobre a requisição dos trabalhadores a 100%, Moreira & Canotilho afirmam que “ela é seguramente inconstitucional – alegam – como forma de neutralização do direito à greve; a requisição sem quaisquer limites traduzir-se-ia na colocação na inteira disponibilidade da Administração de um direito fundamental que assim seria não só restringindo, mas também atingindo no seu conteúdo essencial”. E continuam: “nos termos da Constituição (e da própria lei), a requisição somente poderá ter lugar quando, tratando de empresa ou estabelecimento que se destinam à satisfação das necessidades sociais impreteríveis. As associações sindicais e os trabalhadores não assegurem durante à greve a prestação dos serviços mínimos indispensáveis para acorrer à satisfação daquelas necessidades. Mesmo nestes casos à requisição só pode visar assegurar a prestação de serviços mínimos indispensáveis e não a prestação normal de serviços, pelo que só deve abranger o número de trabalhadores necessários para assegurar os serviços mínimos”.

Certo é que, mesmo assim procedeu-se à requisição civil, por Resolução do Conselho de Ministros, admitindo ser reconhecida a necessidade pública de requisição civil do pessoal policial da Polícia Nacional entre à 00:00 do dia 27 e as 23:59 do dia 29 de dezembro de 2017³¹, esta acabou por ser devidamente reforçada por Portaria conjunta do Ministério da Justiça e do Ministério da Administração Interna³², (...) que invocando bases legais apontadas neste sentido (...), ao abrigo do disposto no artigo 123º do código Laboral, bem como do preceituado nos artigos 3.º, 4.º, 5.º e 6.º, todos do Decreto-Lei n.º 77/90, de 10 de Setembro, acabaram por requisitar 1800³³ efetivos com uma lista discriminada, contendo os referidos nomes, posto, e a respetiva unidade que pertencem. No entanto à Polícia Nacional é composta por cerca de 2000 efetivos, constatando uma violação de forma gritante do princípio da proporcionalidade, e da adequação.

31 Boletim Oficial do Governo de Cabo Verde, I.ª Série, N.º 79, Resolução n.º 153/2017, de 26 de Dezembro

32 Boletim Oficial do Governo de Cabo Verde, I.ª Série, N.º 79, Portaria Conjunta do Ministério da Justiça e do Ministério da Administração Interna n.º 46/2017, de 26 de Dezembro.

33 Conforme Ordem de Serviço n.º 01/18 da Direção Nacional da Polícia Nacional, suplemento de 31 de janeiro de 2018.

Na saga de inviabilizar o exercício do direito à greve o Governo incluiu até policiais já falecidos ao tempo da realização da greve, para além de pessoas mortas também alguns efetivos que se encontrava de férias foram igualmente incluídos na lista dos requisitados, bem como requisitaram para certos lugares efetivos que já tinham sido transferidos há muito tempo, de maneira que podemos admitir que os referidos instrumentos são inconstitucionais por violação do direito à greve e dos limites legais do direito à greve.

Dito isto, e sendo o direito à greve um direito fundamental dos trabalhadores, estes não podem sofrer discriminação nem por qualquer modo serem prejudicados nas suas relações com o empregador ou nos seus direitos sindicais por motivo de adesão ou não adesão a uma greve (Varela, s/data). Todavia, o Ministério da Administração Interna, puniu o presidente do Sindicato da Polícia Nacional – Sinapol, José Barbosa, com reforma compulsiva, este foi desarmado por ter apoiado à greve da Polícia Nacional (PN). Da mesma forma, o secretário-geral do Sinapol foi punido com quatro meses de suspensão sem vencimento. Em todas as ilhas, os delegados sindicais que participaram da greve foram desarmados.

Em consequência disso, ainda hoje está a decorrer um contencioso no Supremo Tribunal de Justiça, interposta pelo Sindicato da Polícia Nacional – Sinapol, contra o Estado de Cabo Verde, em virtude das punições arbitrárias que os membros do referido sindicato foram alvos. Devemos também dizer a punição inicialmente estava direcionada para todos efetivos constantes da requisição civil, no entanto tendo em conta as anomalias que elencamos mais acima, acabaram por punir somente os membros do Sinapol.

Considerações finais

Vivemos num Estado de Direito Democrático, precisamente pelo facto de que as relações estabelecidas nas mais diversas esferas são sempre regidas pelo primado da lei, e como já vimos tratando de exercício de um direito fundamental, esta só pode ser limitada, se porventura colidir, ou perturbar o exercício de outros direitos fundamentais, razão pelo qual na conciliação tripartida é garantida a fixação dos serviços mínimos, precisamente para permitir a exercício do direito à greve de forma livre e descomprometida, sem colocar em causa os demais direitos fundamentais dos cidadãos.

Hoje o contexto social, económico, e político permite o pleno exercício deste direito fundamental, um grande ganho para a nossa ordem jurídica. Antes

da entrada em vigor da Constituição de 1992 era categoricamente vedado as forças de segurança o exercício desde direito, pese embora dogmaticamente sobre esta matéria existem muitos posicionamentos, certo é que a nossa configuração constitucional, que é a fonte que devemos beber para emitir qualquer opinião sobre esta matéria, permite o exercício do direito à greve aos trabalhadores, tendo estes a liberdade de decidirem sobre a oportunidade do seu exercício.

Na base deste cenário, entendemos que não se pode deixar a cargo da Administração Pública decidir a oportunidade do exercício dos direitos fundamentais, tendo estes respaldo na Constituição da República, devemos admitir que os órgão e agentes da Administração Pública só podem agir com fundamento na lei, e dentro dos limites por elas impostas, sabendo que a lei é o limite o pressuposto e o fundamento de toda a atividade administrativa (Amaral, 2020), de maneira que a Administração sujeita a normas jurídicas obrigatórias e públicas, que tem como destinatários tanto os próprios agentes da Administração, como os cidadãos em geral (Amaral, 2016).

Com isto queremos dizer que o ato administrativo produzido pelo Governo, procedendo à requisição civil de 100% dos efetivos da Polícia Nacional, é uma violação gritante dos direitos liberdades e garantias, sendo certo que tratando dum ato administrativo não tem força para contrariar as normas da constituição, podendo este ato administrativo ser impugnado contenciosamente.

Em jeito de remate, dentro da razoabilidade e do bom senso que é exigido, apelamos que esta situação seja clarificada no que tange a punições aplicadas, para que o exercício deste direito fundamental em situações futuras não possa ser perturbado, nem tampouco os grevistas sejam alvo de retalhações com punições arbitrárias e ilegais. Em relação a isso e em função da ação que neste momento decorre no Supremo Tribunal de Justiça, do Sinapol contra o Estado de Cabo Verde, pensamos que oportunamente teremos uma jurisprudência que irá reforçar a nossa posição.

Referências bibliográficas

A NAÇÃO (2020), *Ministro da Administração Interna pune Presidente do Sinapol com reforma compulsiva*. Disponível em: <https://www.anacao.cv/noticia/2018/07/13/ministerio-da-administracao-interna-pune-presidente-do-sinapol-reforma-compulsiva/>, consultado à 01/01/2023.

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de Cabo Verde de 16 de maio de 1994, referente ao processo n.º 6.93 (n.º convencional 10/94), relatado por Eduardo Alberto Gomes Rodrigues, Disponível em: <https://jurisprudencia.úrisris/JURIS:CV:STJ:1994:629/>

Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 10 de outubro de 2012, referente ao processo n.º 666/12.9YRLSB-4, relatado por Paula Santos.

Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 16 de fevereiro de 2022, referente ao processo n.º 399/19.5PJPT.P1, relatado por Paulo Costa.

Almeida, G.C. (2018), *Recurso Contencioso de Anulação n.º 45/2018*, Supremo Tribunal de Justiça.

Amaral, D.F. (2016), *Curso de Direito Administrativo Vol. I 4*, Coimbra: Almedina.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS DE CABO VERDE (2010). *Legislação Municipal Cabo-Verdiana*, Praia: Associação Nacional dos Municípios de Cabo Verde.

Caetano, M. (2020), *Manual de Direito Administrativo Vol. I*, Coimbra: Almedina.

Comissão Nacional para os Direitos Humanos E A Cidadania (2019), *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, Praia: Comissão Nacional para os Direitos Humanos.

COMISSÃO NACIONAL PARA OS DIREITOS HUMANOS E A CIDADANIA (2020). *Coletânea das Convenções de Direitos Humanos*, Praia, Comissão Nacional para os Direitos Humanos e Cidadania.

(2019), *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, Praia, Comissão Nacional para os Direitos Humanos.

Damaso, J. V. B.; Gomes, J.R., arbitragem de investimentos em Cabo Verde: experiência da Câmara de Comércio de Barlavento". *RUMUS - Revista científica da Universidade do Mindelo*, 6 (1), 118 - 147, 2020.

Delgado, M. G. (2019). *Curso de Direito do Trabalho*, São Paulo: Editora LTr.

Faculdade de Direito/ Universidade de Coimbra, *Opera Citata*, página 31. Disponível em: https://igc.fd.uc.pt/timor/pdfs/cap_I.pdf, consultado à 06/05/2023.

Faculdade de Direito/ Universidade de Coimbra, Natureza dos Direitos Fundamentais e Direitos Humanos, *Os Direitos Fundamentais em Timor-Leste*, (s/d), página 30. Disponível em: https://igc.fd.uc.pt/timor/pdfs/cap_I.pdf, consultado à 06/05/2023.

Faculdade de Direito/ Universidade de Coimbra, *Opera Citata*, página 31. Disponível em: https://igc.fd.uc.pt/timor/pdfs/cap_I.pdf, consultado à 06/05/2023.

Faculdade de Direito/ Universidade de Coimbra Natureza e Conceito dos Direitos Fundamentais e Direitos Humanos, *Os Direitos Fundamentais em Timor-Leste*. Disponível em: https://igc.fd.uc.pt/timor/pdfs/cap_I.pdf, consultado à 06/05/2023.

Fernandes, L. C. (2017), *Teoria Geral do Direito Civil*, Lisboa: Universidade Católica Editora.

Galli, R. A. (2016). *Direito do Trabalho I*, Rio de Janeiro: Seses.

Jornal Online Tornado. (2020). *O 1.º de maio na História: Como Nasceu o dia do Trabalhador*. Disponível em: <https://www.jornaltornado.pt/º-1o-de-maio-na-historia-como-nasceu-o-dia-do-trabalhador/>, consultado à 09/05/2023.

Made for Minds Cabo Verde: Polícia Nacional inicia greve de três dias (2017). Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/cabo-verde-pol%C3%ADcia-nacional-inicia-greve-geral/a-41950956>, consultado à 06/05/2023

Markmak, D. & Calil, M. L. G. (2018), A Greve como um Direito Fundamental: Conteúdo Essencial e (Im) possibilidade da sua limitação Infra-Constitucional, *Cadernos de Direito*, Piracicaba, V. 18 (35): 97-123, jul-dez 2018.

Marques, S. A. (2018), *Do Direito da Greve e da Obrigação de Prestar Serviços Mínimos: Uma Tentativa de Delimitação*. Lisboa. Universidade de Lisboa/ Faculdade de Direito.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (2006). *Garantias dos Particulares – Coletânea da Legislação*, Praia: Secretaria de Estado da Administração Pública.

Muranda, J. (2000), *Manuel de Direito Constitucional Tomo IV*. Coimbra: Coimbra Editora.

Organização Internacional do Trabalho (1997), *A Liberdade Sindical – Recompilação de Decisões e Princípios do Comitê de Liberdade Sindical do Conselho de Administração da OIT*, Brasília: Organização Internacional do Trabalho.

Paulo, V. & / Marcelo Alexandrino (2010), *Manual de Direito de Trabalho 14.ª Ed.*, Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método.

República de Cabo Verde (2017), Portaria Conjunta dos Ministérios da Justiça e do Trabalho, e do Ministério da Administração Interna. Boletim Oficial da República de Cabo Verde de 26 de dezembro de 2017, I.ª Série, N.º 79. *Materializa a requisição do pessoal policial, entre às 00:00 do dia 27/12/2017 e as 23:59 do dia 29/12/2017, para assegurar a prestação de serviços considerados indispensáveis.*

República de Cabo Verde (2017), Resolução do Conselho de Ministros. Boletim Oficial da República de Cabo Verde, de 26 de dezembro de 2017, I.ª Série, N.º 79. *Determina a necessidade Pública da Requisição Civil.*

República de Cabo Verde (2021), Decreto-Lei do Governo de Cabo Verde. Boletim Oficial da República de Cabo Verde de 5 de outubro de 2021, I.ª Série, N.º 95. *Define a Orgânica do Ministério da Administração Interna.*

República de Cabo Verde (2023), Lei da Assembleia Nacional. Boletim Oficial da República de Cabo Verde de 24 de março de 2023, I.ª Série, N.º 30. *Estabelece o Regime Jurídico do Emprego Público.*

Ruprecht, A. (1995) *Relações Colectivas de Trabalho*, São Paulo, LTr, 1995, página 732, *apud* Markman, D. & Calil, M., A Greve Como Direito Fundamental: Conteúdo Essencial e (Im) Possibilidade da sua Limitação Infra-Constitucional, *Cadernos de Direito*, Piracicaba, V. 18 (35), Página 103, jul- dez 2018.

Santos, B. S. (1999), *Um Discurso sobre as Ciências*, Porto: Edições Afrontamento.

Secretaria de Estado da Administração Pública. Legislação Administrativa Cabo-Verdiana Vol. II, Praia, Secretaria de Estado da Administração Pública, 2009.

Silva, A. S. & Leitão, S. S. (2020). *Leis do Trabalho Tudo o que Precisa Saber*, Porto: Porto Editora.

Silva, M. (2014), *As Constituições de Cabo Verde e Textos Históricos*, Praia, Instituto Superior de Ciências Jurídicas e Sociais.

----- (2021). *Constituição da República de Cabo Verde*, Praia, Livraria Pedro Cardoso/ Instituto Superior de Ciências Jurídicas e Sociais, 2021.

Varela, S. (ORG.) (s/d), *Código Laboral Cabo-Verdiano*, Praia, Instituto Superior de Ciências Jurídicas e Sociais,

Vasconcelos, J. (2020). *O Contrato de Trabalho 100 Questões 6.ª Edição Revista e Atualizada*, Lisboa: Universidade Católica.

Arbitragem tributária - A experiência de Cabo Verde

Tax Arbitration – The Cape Verde Experience

Nataniel Barros¹

Sumário: Introdução; 1. O regime jurídico da arbitragem tributária em Cabo Verde; 2. O Centro de Arbitragem Tributária – CAT: Conselho Diretivo do CAT; o Conselho Deontológico do CAT; 3. Vantagens do Regime de Arbitragem Tributária; Considerações Finais; Bibliografia.

Resumo: A Arbitragem Tributária - A Experiência de Cabo Verde corresponde à intervenção do autor na Semana do Direito organizada pela Universidade do Mindelo, que decorreu entre os dias 10 e 13 de maio de 2023, na Cidade do Mindelo, apresenta uma breve súmula do Regime Jurídico da Arbitragem em Cabo Verde, salientando os aspetos essenciais do regime, as suas vantagens e as suas fraquezas, enquanto meio alternativo de resolução de conflitos em matéria tributária.

Palavras-chave: Arbitragem Tributária; Meios alternativos de resolução de litígios; Tribunais Arbitrais.²

Abstrat: Tax Arbitration - The Cape Verde Experience corresponds to the author's intervention at the Law Week organized by the University of Mindelo, which took place between the 10th and 13th of May 2023, in the City of Mindelo, presents a brief summary of the Regime Arbitration Law in Cabo Verde, highlighting the essential aspects of the regime, its advantages.

Keywords: Tax Arbitration; Alternative means of resolving disputes; Arbitration Courts.

Introdução

A introdução da arbitragem em matéria tributária em Cabo Verde representa, indiscutivelmente, um importante avanço na resolução de conflitos no domínio fiscal. A introdução no ordenamento jurídico cabo-verdiano da arbitragem em

1 O presente texto corresponde à intervenção oral, enquanto palestrante, na Semana de Direito organizada pela Universidade do Mindelo. O autor aproveita o ensejo para agradecer à Universidade do Mindelo, na pessoa do Magnífico Reitor, o Professor Doutor Albertino Graça e do Coordenador do Curso de Direito, o Professor Doutor José Graça.

2 Vogal Não Executivo do Conselho Diretivo do CAT. nataniel.barros@mf.gov.cv

matéria tributária, como forma alternativa de resolução jurisdicional de conflitos no domínio fiscal, visa três objetivos principais: por um lado, reforçar a tutela eficaz dos direitos e interesses legalmente protegidos dos sujeitos passivos, por outro lado, imprimir uma maior celeridade na resolução de litígios que opõem a Administração Tributária ao sujeito passivo e, finalmente, reduzir a pendência de processos nos Tribunais Fiscais e Aduaneiros.

O século XXI trouxe-nos um mundo cada vez mais pensado para a globalidade. Esta globalidade reflete-se cada vez mais nas dinâmicas sociais e económicas, cada vez mais adaptadas a que tudo aconteça a uma velocidade alucinante. Se as relações acontecem com cada vez mais velocidade, isso acresce o seu número e consequentemente o número de litígios que delas advém. 2 E é aqui que cabe aos Estados apresentar soluções para dotar a sua capacidade de resposta necessária de eficácia o bastante perante toda esta celeridade. Precisamente por razões de celeridade e eficiência, cada vez mais os Estados modernos começam a mudar a forma como olham os seus modos de fazer Justiça, reconhecendo as suas falhas e sobretudo a sua morosidade perante as realidades do mundo atual global e digital. Neste contexto, a arbitragem tributária é um mecanismo fundamental das Administrações Fiscais modernas que procuram meio alternativos para resolução de conflitos, tendo em vista a obtenção de eficiência na justiça tributária, promovendo uma justiça célere e eficaz.

De realçar que a arbitragem tributária, enquanto sistema alternativo de resolução de conflitos, tem como vantagem reduzir a carga processual dos Tribunais Fiscais e Aduaneiros, reforçar a qualidade das decisões em matéria tributária, responder com rapidez às solicitações dos contribuintes e prevenir a multiplicação de litígios. Em Cabo Verde, o regime jurídico da arbitragem tributária foi instituído pela Lei n.º 18/VIII/2016, de 28 de janeiro, que tem como propósito último e objetivo essencial a promoção e o reforço da tutela plena e eficaz dos direitos e interessante legalmente protegidos dos contribuintes, e, por outro, imprimir uma maior celeridade da resolução de litígios que opõem a Administração Tributária aos contribuintes.

A arbitragem em matéria tributária pode ser vantajosa para os contribuintes e para o Estado, fomentando o interesse e o engajamento na busca por medidas viáveis à sua concretização. E por outro lado, a utilização da arbitragem viabilizaria um termo justo de incidência, assegurando um mecanismo auxiliar para a arrecadação tributária do Estado, sem abrir mão da segurança jurídica e da efetiva prestação jurisdicional aos contribuintes.

Num cenário em que as fronteiras deixam de ser entraves à realização de negócios, cujas modalidades evoluem cada vez mais para plataformas digitais, o Estado deixa de ser voltado apenas a seus próprios interesses e passa a ser convidado à melhorar o seu relacionamento com os contribuintes, colocando-se diante da necessidade de modernizar as regras que regem as relações jurídicas tributárias e as formas de solução de conflitos, de modo a assegurar a efetividade e agilidade na cobrança de tributos pelo Estado e a garantir, ao mesmo tempo, menor burocracia e mais segurança jurídica aos contribuintes.

Por conseguinte, tendo em vista a celeridade processual e as demandas de uma sociedade cada vez mais exigente, a arbitragem tributária é um sistema alternativo aos tribunais fiscais tradicionais que permite que os litígios entre a Administração Tributária e os contribuintes sejam resolvidos por árbitros que são profissionais, advogados, acadêmicos, juízes reformados ou muitas vezes pessoas com formação em áreas afins, como economia, gestão e ciências contábeis.

A arbitragem tributária, enquanto meio de resolução alternativa de litígios fiscais, vinha sendo demandada pelos operadores económicos com o propósito de reforçar tutela eficaz dos direitos e interesses legalmente protegidos dos sujeitos passivos, nas linhas de exigência da Constituição da República de Cabo Verde. Considerando a complexidade das matérias tributárias, a arbitragem apresenta-se como um mecanismo fundamental dos Estados modernos que procuram meios alternativos, para resolução de conflitos, tendo em vista a obtenção de eficiência na justiça tributária, e em última instância a melhoria do ambiente de negócios e atração de investimentos estrangeiros para Cabo Verde.

1. O regime jurídico da arbitragem tributária em Cabo Verde

Em Cabo Verde, o regime jurídico da arbitragem tributária foi instituído como forma alternativa de resolução jurisdicional de conflitos no domínio fiscal, que já vinha sendo de resto reclamada pela sociedade civil com o propósito de reforçar a tutela eficaz dos direitos e interesses legalmente protegidos dos sujeitos passivos.

Assim, a arbitragem tributária foi instituída pela aprovação da Lei n.º 108/VIII/2016, de 28 de janeiro, como uma opção dos sujeitos passivos, com os objetivos essenciais de, por um lado, imprimir uma maior celeridade na resolução de litígios que opõem a Administração Tributária ao sujeito passivo e, por outro lado, de reduzir a pendência de processos judiciais fiscais e aduaneiros de Sotavento e Barlavento que tem vindo a tornar-se cada vez mais crescente.

Este regime de arbitragem tributária veio fortalecer os requisitos de confiança no nosso sistema fiscal, melhorar a base de relacionamento entre os contribuintes e a Administração Tributária e dá claros sinais aos investidores, quer nacionais, quer estrangeiros que pretendem aproveitar as vantagens deste meio alternativo de resolução de conflitos decorrentes da relação jurídica tributária.

De frisar que a arbitragem enquanto sistema alternativo de resolução de conflitos tem como vantagem reduzir a carga processual dos Tribunais Fiscais e Aduaneiros, reforçar a qualidade das decisões em matéria tributária, responder com rapidez às solicitações dos contribuintes e prevenir a multiplicação de litígios. Neste aspeto, a implementação da arbitragem tributária constitui uma forma de resolução dos litígios e das pendências tributárias através de um terceiro membro imparcial, o árbitro, escolhido pelas partes ou designado pelo Centro de Arbitragem Tributária – CAT -, cuja decisão tem o mesmo valor jurídico que as sentenças judiciais.

O regime cabo-verdiano de arbitragem tributária é um sistema sem formalidades especiais, de acordo com os princípios da autonomia dos árbitros na condução do processo e é estabelecido um lapso temporal de seis meses para a decisão arbitral, com possibilidade de prorrogação.

A arbitragem tributária além de ser um processo mais célere que o processo de impugnação tributária que corre termos junto dos Tribunais Fiscais e Aduaneiros, permite a aproximação das partes e conseqüentemente a mitigação da litigância entre as mesmas, o que contribui significativamente para a melhoria dos níveis de eficiência e de eficácia da própria Administração Tributária, com ganhos significativos no ambiente de negócios e atração do investimento externo.

Este regime de arbitragem tributária de Cabo Verde tem como objetivo reforçar a tutela eficaz dos direitos e interesses legalmente protegidos dos contribuintes, imprimir uma maior celeridade na resolução de litígios que opõem estes à Administração Tributária e, finalmente, reduzir a pendência de processos nos Tribunais Fiscais. De acordo com o regime de arbitragem tributária, encontram-se abrangidas pela competência dos tribunais arbitrais as seguintes pretensões:

- A declaração de ilegalidade de atos de liquidação de tributos, de taxas e contribuições (autoliquidação, de retenção na fonte e de pagamentos fracionados);
- A declaração de ilegalidade de atos de determinação da matéria tributável, de atos de determinação da matéria coletável, e;

- A apreciação de qualquer questão, de facto ou de direito, relativa ao projeto de decisão de liquidação de impostos;
- As providências cautelares adotadas pela Administração Tributária para garantia dos créditos fiscais;
- Aplicação de juros, coimas, multas e sanções acessórias;
- Os atos de fixação dos valores patrimoniais.

O regime de arbitragem tributária cabo-verdiano, sendo uma arbitragem institucional, através do Centro de Arbitragem Tributária, constitui uma forma de resolução de litígios através de um terceiro neutro e imparcial, o árbitro (singular ou coletivo), escolhido pelas partes ou designado pelo Centro de Arbitragem Tributária, cuja decisão tem o mesmo valor jurídico que as sentenças dos tribunais tributários. Neste contexto, a arbitragem em matéria tributária pode ser vantajosa para os contribuintes e para o Estado, fomentando o interesse e o engajamento na busca por medidas viáveis à sua concretização. E por outro lado, a utilização da arbitragem viabiliza um termo justo de incidência, assegurando um mecanismo auxiliar para a arrecadação tributária do Estado, sem abrir mão da segurança jurídica e da efetiva prestação jurisdicional aos contribuintes e aos cidadãos em geral.

2. O Centro de Arbitragem Tributária – CAT

O Centro de Arbitragem Tributária é uma pessoa coletiva pública, sem fins lucrativos, dotado de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, criado pelo Decreto-Lei n.º 25/2018, de 24 de maio. O Centro de Arbitragem Tributária é competente para constituir o tribunal arbitral para o julgamento de litígios que tenham por objeto quaisquer matérias jurídico-tributárias, nomeadamente de 6 litígios que importem a apreciação da legalidade de atos tributários, taxas e contribuições.

A tramitação dos processos arbitrais em matéria tributária obedece, no Centro de Arbitragem Tributária, ao princípio da desmaterialização, com recurso a uma plataforma informática, que permite o acesso ao processo pelos árbitros e pelas partes a partir de qualquer ponto do país e sem necessidade de deslocação às instalações do Centro de Arbitragem Tributária.

A transparência é um elemento fundamental na confiança na arbitragem tributária. Todas as decisões proferidas pelo Tribunal Arbitral a funcionar no

Centro de Arbitragem Tributária são obrigatoriamente publicadas no site oficial. Os árbitros são sempre identificados e os processos deverão ficar concluídos, em média, em menos de seis meses.

O Centro de Arbitragem Tributária é um centro de decisão, divulgação e conhecimento em matéria arbitral ao serviço do Estado dos cidadãos e das empresas de Cabo Verde e, por conseguinte, tem âmbito nacional e carácter especializado e tem por objeto promover a resolução de litígios respeitantes a matéria tributária e regulado pelo regime jurídico de arbitragem tributária, aprovado pela Lei n.º 108/VIII/2016, de 28 de janeiro.

O CAT rege-se pelos seguintes princípios:

- Imparcialidade, independência dos árbitros, da autonomia do tribunal na condução do processo e na determinação das regras aplicáveis;
- Da celeridade, flexibilidade processual, da igualdade das partes e observância do contraditório;
- Da cooperação, boa-fé e do julgamento de acordo com o direito constituído;
- Da transparência, publicidade das decisões arbitrais, desmaterialização processual e moderação dos encargos e custas processuais.

O Centro de Arbitragem Tributária é composto pelos seguintes órgãos sociais:

- Conselho Diretivo;
- Conselho Fiscal;
- Conselho Deontológico.

A seguir passaremos a caracterizar, de forma sucinta, as competências legais dos órgãos que estruturam o Centro de Arbitragem Tributária de Cabo Verde.

Conselho Diretivo do CAT

Ao Conselho Diretivo do CAT compete assegurar a gestão e representação do Centro de Arbitragem Tributária com vista a garantir a necessária celeridade dos processos tributários, oferecendo um conjunto alargado de vantagens, o que permitirá o acesso a um contencioso tributário mais célere, mais útil e, por conseguinte, mais justo. O Conselho Diretivo é constituído pelo Presidente e dois

Vogais, nomeados por Despacho dos membros Governo responsáveis pelas áreas da Justiça e das Finanças, de entre personalidades nacionais das áreas de direito, gestão e economia, com pelo menos 10 (dez) anos de experiência.

O cargo do Presidente é exercido em comissão de serviço por um período de três anos, e o Conselho Diretivo do Centro de Arbitragem Tributária tem as seguintes competências legais, no âmbito do Decreto-Lei n.º 25/2018, de 24 de maio:

- Assegurar a gestão e representação do Centro de Arbitragem Tributária;
- Aprovar o plano de atividades, o orçamento e o relatório de contas;
- Aprovar o seu próprio regulamento de funcionamento, nos termos legais;
- Elaborar a lista de árbitros dos tribunais designados pelo Centro de Arbitragem.

Conselho Deontológico do CAT

A arbitragem tributária sendo um mecanismo alternativo de resolução de conflitos, tem como vantagens reduzir a carga processual dos tribunais judiciais, reforçando a qualidade das decisões em matéria tributária, responder com rapidez às solicitações dos contribuintes, e de, com tudo isso, prevenir a multiplicação de litígios desnecessários.

Por outro lado, o reforço da tutela eficaz dos direitos e interesses legalmente protegidos dos sujeitos passivos não se basta com a maior celeridade na definição dos mesmos, mas também como a qualidade das decisões que os definem, motivo pelo qual o legislador estabeleceu critérios rigorosos quanto à composição dos tribunais arbitrais e quanto aos critérios de seleção dos árbitros, assim como sobre os efeitos do pedido de constituição do tribunal arbitral, sobre os princípios a que deve obedecer o processo arbitral e sobre os recursos e impugnações da decisão arbitral.

Consequentemente, de acordo com o artigo 8.º do Regime Jurídico da Arbitragem em Matéria Tributária, os árbitros têm de ser pessoas de comprovada capacidade técnica, idoneidade moral e sentido de interesse público, a recrutar de entre juristas com pelo menos dez anos de comprovada experiência profissional na área do direito tributário, designadamente através do exercício de funções públicas, da magistratura, da advocacia, da consultoria e jurisconsultoria, da docência no ensino superior ou da investigação, de serviço na Administração Fiscal ou de trabalhos científicos relevantes nesse domínio.

Nestas circunstâncias, o papel do Conselho Deontológico do Centro de Arbitragem é de extrema importância, porquanto, caberá a este Conselho velar pelo cumprimento das disposições do Código Deontológico do CAT, por forma a garantir a credibilidade das decisões arbitrais e pronunciar-se sobre a lista de árbitros, ficando sujeitos deveres cominados de imparcialidade, independência e sigilo fiscal. 9

Conselho Deontológico é composto por um Presidente nomeado pelo Conselho Superior de Magistratura Judicial de entre juizes dos tribunais superiores, e dois vogais nomeados pelo Conselho Superior do Ministério Público, de entre os Procuradores da República com mais de 15 (quinze) anos de experiência.

O Conselho Deontológico do Centro de Arbitragem Tributária tem como objetivo fundamental o cumprimento do Código Deontológico, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 20/2018 do Governo. O princípio geral do Código Deontológico, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 20/2018, determina que os árbitros no Centro de Arbitragem Tributária devem julgar com independência, imparcialidade, isenção e objetividade, bem como respeitar o prestígio da arbitragem tributária como meio alternativo à resolução de litígios que decorrem da relação jurídica entre a Administração Tributária e os sujeitos passivos.

Os árbitros no Centro de Arbitragem Tributária são escolhidos de entre pessoas de comprovada capacidade técnica, idoneidade moral e sentido de interesse público. Os árbitros do Centro de Arbitragem Tributária devem possuir as seguintes qualificações:

- Ser profissionais com comprovada experiência em arbitragem tributária;
- Ser profissionais em arbitragem;
- Ser licenciados ou mestres nas áreas de direito, economia, gestão, contabilidade, fiscalidade e afins.

3. Vantagens do regime de arbitragem tributária

A doutrina tem noções relativamente harmonizadas referentes às reputadas vantagens da arbitragem tributária. Trata-se claramente de vantagens que possuem um carácter relativo e que foram estabelecidas fundamentadas nos princípios norteadores do instituto.

Entre as principais vantagens reconhecidas, podem ser destacadas:

- A liberdade de escolha do árbitro; a liberdade de escolha das regras aplicáveis;

- A celeridade e a confidencialidade;
- A liberdade de escolha do árbitro.

Na arbitragem tributária, a Administração Tributária e os contribuintes têm a faculdade de efetuar a escolha do seu árbitro. Essa liberdade de escolha permite que as partes indiquem indivíduos que repute competentes para administrar e decidir de forma justa o contencioso tributário.

É relativamente comum que a opção recaia em pessoas que possuem conhecimentos técnicos sobre as matérias objeto do conflito e sejam reputadas como equilibradas; imparciais; justas e éticas, detentoras da confiança das partes.

O árbitro escolhido deve ser imparcial e independente. Configurando-se qualquer situação fática que revele o comprometimento da independência e/ou da imparcialidade do árbitro, este poderá ser afastado por meio de incidente processual.

A liberdade de escolha das regras aplicáveis se aplica tanto as regras processuais e procedimentais como as regras que serão aplicadas no julgamento de mérito do conflito.

A possibilidade de escolha das regras de procedimento permite que as partes estabeleçam um procedimento mais célere, informal e flexível, permitindo uma maior rapidez na resolução do conflito.

Diante dessa opção, as partes podem escolher um árbitro que detenha conhecimentos técnicos sobre a matéria objeto do conflito e que, conseqüentemente, tenha maiores facilidades para interpretar e decidir as questões técnicas atreladas aos fatos relevantes da demanda, favorecendo uma tomada de decisão mais rápida. A celeridade é estabelecida a partir de termos comparativos com a forma judicial de resolução de conflitos.

Considerações finais

Do exposto, como se poderá inferir, as vantagens da arbitragem estão vinculadas a ideia da autonomia de vontade das partes, que vai atuar como um princípio fundamental na arbitragem. A implementação da arbitragem tributária constitui uma forma de resolução dos litígios e das pendências tributárias através de um terceiro membro imparcial, o árbitro, escolhido pelas partes ou designado pelo Centro de Arbitragem Tributária, cuja decisão tem o mesmo valor jurídico que as sentenças judiciais.

O Regime de Arbitragem Tributária é um sistema sem formalidades especiais, de acordo com os princípios da autonomia dos árbitros na condução do processo e é estabelecido um lapso temporal de seis meses para a decisão arbitral, com possibilidade de prorrogação.

A arbitragem tributária além de ser um processo mais célere que o processo de impugnação tributária que corre termos junto dos Tribunais Fiscais e Aduaneiros, permite a aproximação das partes e consequentemente a mitigação da litigância entre as mesmas, o que contribui significativamente para a melhoria dos níveis de eficiência e de eficácia da própria Administração Tributária, com ganhos significativos no ambiente de negócios e atração do investimento externo.

A arbitragem tributária é um mecanismo fundamental das Administrações Tributárias modernas que procuram meio alternativos para resolução de conflitos, tendo em vista a obtenção de eficiência na justiça tributária, com a simplificação processual de instrução, análise e decisão ao longo de todo o processo.

Com efeito, constituem princípios do processo arbitral a oralidade e a livre condução do processo, consubstanciada na marcação de uma reunião entre as partes, após a apresentação da resposta por parte da Administração Tributária, com vista a definir a tramitação processual a adotar em função das circunstâncias do caso e da complexidade do processo, a ouvir as partes quanto a eventuais exceções ou impedimentos legais que hajam sido invocadas e sobre as quais haja necessidade de apreciar e decidir antes de conhecer do mérito do pedido e, por último, a convidar as partes a corrigir as suas peças processuais, quando tal seja necessário. Sendo que esta reunião poderá ser dispensada, caso houver entendimento entre as partes processuais.

Em regra, em caso de falta de qualquer das partes àquela reunião, bem como a qualquer outro ato processual e, bem assim, a falta de defesa e falta de produção de prova que haja sido requerida não obsta a que o processo arbitral prossiga os seus termos, levando à prolação de decisão, sendo certo que aqui se nota claramente a influência dos princípios da livre apreciação da prova, bem como o da autonomia do tribunal no que toca à condução do processo. Com efeito, o próprio pedido de constituição de tribunal arbitral é feito através de requerimento enviado por via eletrónica ao Presidente do CAT, dispensando-se as tradicionais burocracias e formalidades exigidas nos tribunais judiciais tradicionais.

Por outro lado, a condução do processo arbitral é feita com uma grande informalidade, porquanto, as notificações entre o CAT e as partes processam-se

muitas vezes por e-mail, em vez das tradicionais notificações (em papel ou eletrónicas), o que permite uma maior poupança de custos, os advogados não usam toga, os árbitros não usam beca, a inquirição das testemunhas eventualmente arroladas é feita de uma forma muito mais livre e conciliadora.

A informalidade concretiza-se, ainda, no facto de as partes poderem aceder ao processo em qualquer sítio onde se encontrem, com garantia de confidencialidade, mais podendo contactar telefonicamente o Presidente do CAT sempre que o entendam, com um atendimento muito mais próximo, personalizado e eficaz do que aquele que existe em qualquer Tribunal judicial nacional. Verifica-se, assim, que a arbitragem tributária se apresenta como extremamente simplificada e célere em face do tradicional processo de Impugnação Judicial, previsto no Código de Processo Tributário (CPT), aprovado pela Lei n.º 48/VIII/2013, de 20 de dezembro.

Outra vantagem que resulta do Regime Jurídico da Arbitragem Tributária é o facto de a decisão arbitral ser proferida no prazo máximo de um ano (mínimo de seis meses). Desta característica decorre, ainda que indiretamente, uma outra, cuja natureza se pode também reputar de muito positiva para a justiça tributária, sendo as decisões proferidas em tão curto espaço de tempo, a validação ou censura que recai sobre alguns entendimentos sancionados pela Administração Tributária acaba por ter uma repercussão prática igualmente mais célere.

Deste modo, o facto de as decisões arbitrais consubstanciarem um fator de celeridade processual, permite que, tanto o contribuinte e Administração Tributária possa conformar as suas práticas contabilísticas e fiscais e avaliar de forma mais rigorosa as probabilidades de sucesso que tem quanto à contestação de certos atos tributários, como à Administração Tributária ajustar os termos do respetivo entendimento a propósito de determinadas matérias, através de instruções administrativas vinculantes (Circulares, Despachos, Ofícios, etc.)

Com efeito, resulta que a arbitragem tributária tem uma importância significativa no âmbito da resolução de conflitos de natureza tributária, por ser criada uma nova jurisdição que permite resolver, de forma mais célere, as questões que anteriormente a este regime tinham que ser submetidas aos Tribunais Fiscais e Aduaneiros, constituindo, sem dúvida, inovador, mas ao mesmo tempo um garante dos contribuintes, que assim ganham uma alternativa como forma de dirimir os seus litígios com a Administração Tributária decorrentes da relação jurídico-tributária.

Cumpra, por derradeiro, ressaltar que o Regime Jurídico de Arbitragem Tributária é sempre voluntário, pelo que, só havendo uma manifestação de vontade expressa é que será constituído um tribunal arbitral para resolução dos diferendos que opõem os contribuintes à Administração Tributária, pelo que está patente uma manifestação do princípio do dispositivo, típico do Código do Processo Civil.

Desta forma, a arbitragem tributária representa um importante mecanismo de resolução alternativa de litígios em matéria tributária, contribuindo claramente para a realização da justiça tributária. Contudo, não podemos deixar de assinalar que é importante proceder a algumas alterações a este regime, de forma a dotar os tribunais arbitrais de uma maior competência para a resolução de litígios em matéria tributária.

A este respeito, é essencial rever a alçada do Tribunal Arbitral e prever a possibilidade do cometimento de processos dos Tribunais Fiscais e Aduaneiros, com isenção de custas processuais, tendo em vista conferir à arbitragem tributária a necessária celeridade e abrangência processual, por forma que a decisão arbitral possa incluir a apreciação da declaração de ilegalidade de liquidação de tributos, de autoliquidação, de retenção na fonte e os de pagamento por conta, a declaração de ilegalidade de atos de determinação da matéria tributável, de atos de determinação da matéria coletável e de atos de fixação de valores patrimoniais e, bem assim, a apreciação de qualquer questão, de facto ou de direito, no âmbito da Portaria n.º 55/2013, de 14 de Novembro, a qual estabelece os critérios de definição e identificação dos Grandes Contribuintes.

Considerando as sobreditas alterações é necessário proceder à adequação da Lei n.º 108/VIII/2016, de 28 de janeiro, que aprovou o Regime de Arbitragem Tributária como meio alternativo de resolução jurisdicional de conflitos em matéria tributária, no sentido de ser concebido um regime mais abrangente, de forma a tornar os Tribunais Arbitrais como órgãos capazes de dotar o Direito Tributário de uma justiça plena e célere.

Bibliografia

Feijó, C. M.; Vidinhas, A.; Gouveia, I., (2015), “Desafios à hipótese de admissibilidade da Arbitragem: matéria Administrativa e fiscal em Angola”; in: Villa-Lobos, Nuno, Pereira, Tânia Carvalhais (Coord.) *Revista de Arbitragem Tributária*, n.º 3. Lisboa, CAAD, 2015;

- Gama, J.T. (2017), “As Virtudes Escondidas da Arbitragem Fiscal”, *Revista Tributária* n.º 1, CAAD, Coord. Nuno Villa-Lobos e Tânia Carvalhais Pereira;
- Morais, R. D., (2016), *Manual de Procedimento e Processo Tributário*, Coimbra: Almedina.
- Pereira, T.C., (2013), “Guia da Arbitragem Tributária: Aspectos Práticos” - Guia da Arbitragem Tributária, AAVV, Nuno Villa-Lobos e Mónica Brito Vieira (Coord.), Coimbra: Almedina.
- Ribeiro, J.S. “Principles of Tax Arbitration” *The Portuguese Tax Arbitration Regime*, Coord. Nuno Villa-Lobos e Tânia Carvalhais Pereira;
- Trindade, C. C. (2016), *Regime Jurídico da Arbitragem Tributária – Anotado*, Coimbra: Almedina.
- Vasques, S. & Trindade, C. C., (2014), *Legislação Fiscal de Cabo Verde*, Coimbra: Almedina.
- Vasques, S., (2014), “Os primeiros passos da Arbitragem tributária”, *Revista Arbitragem Tributária* n.º 1, CAAD, 2014.
- Villa-Lobos, N. & Pereira, T.C. (2013) “Arbitragem Tributária: breves notas”, *A Arbitragem Administrativa e Tributária: problemas e desafios*, Coimbra: Almedina.

Desafios pós coloniais e as migrações em Cabo Verde

Post colonial challenges and migration in Cape Verde

Carlos Elias Barbosa¹

Sumário: Introdução; 1. Um breve olhar sobre as migrações à escala global; 2. Cabo Verde face à geopolítica das migrações; 3. Atuais desafios para um Estado insular; Conclusão. Referências bibliográficas.

Resumo: Este texto apresenta uma abordagem sobre as migrações enquadrada à realidade cabo-verdiana. Procura-se levantar aqui reflexões sobre o atual cenário marcado por interconexões que atravessam esse pequeno território atlântico. O arquipélago sempre foi manipulado como um perfeito espaço fronteiro. Desde os finais do milénio passado até meados da segunda década do presente século, Cabo Verde foi classificado pela agenda geopolítica como um país de trânsito. Entretanto, para além de ser um conceito bastante contestável devido à natureza expansionista das fronteiras europeias, hoje a contradição regista-se pela indagação da noção de liberdade. Assim, erguem-se vários desafios a um Estado insular face à geopolítica das migrações, posicionando-o entre o imperativo do acolhimento dos migrantes, o controlo das fronteiras nacionais e a persistência de modos de colonialidade e formas

Abstract: This text seeks to present an approach on migrations framed in the Cape Verdean reality. Here, reflections are sought on the current scenario marked by interconnections that cross this small Atlantic territory. The archipelago has always been manipulated as a perfect frontier space. From the end of the last millennium until the middle of the second decade of the present century, Cape Verde was classified by the geopolitical agenda as a country of transit. Furthermore, in addition to being a highly contestable concept, due to the expansionistic nature of European borders, today the contradiction is registered by the questioning of the notion of freedom. Thus, several challenges arise for an island State towards the geopolitics of migration, positioning it between the imperativeness of welcoming migrants, the control of national borders, and the persistence of ways of coloniality

¹ Docente na Universidade do Mindelo; Coordenador Pedagógico da ESAO
e-mail: carselias@gmail.com

de reprodução de lógicas coloniais. and perpetuation of colonial logic.

Palavras-chave: Cabo Verde; fronteiras; migrações; pós-colonial **Keywords:** borders; Cape Verde; migrations; post-colonial

Introdução

Início esta reflexão transcrevendo a bela canção “Encontros e Despedidas”, de Milton Nascimento e Fernando Brant. Acompanhando a sua estética melódica e os seus arranjos harmônicos, o som da flauta esvoaçando o ar e a voz apagada engrandecem a sua mensagem.

Encontros e Despedidas

(Milton Nascimento & Fernando Brant)

Mande notícias do mundo de lá
Diz quem fica
Me dê um abraço, venha me apertar
Tô chegando

Coisa que gosto é poder partir sem ter planos
Melhor ainda é poder voltar quando quero

Todos os dias é um vai-e-vem
A vida se repete na estação
Tem gente que chega pra ficar
Tem gente que vai pra nunca mais
Tem gente que vem e quer voltar
Tem gente que vai e quer ficar
Tem gente que veio só olhar
Tem gente a sorrir e a chorar

E assim chegar e partir
São só dois lados da mesma viagem
O trem que chega é o mesmo trem da partida
A hora do encontro é também despedida
A plataforma dessa estação
É a vida desse meu lugar
É a vida desse meu lugar
É a vida.

Podemos concordar que a canção seja suscetível de uma interpretação ambígua. Contudo, apresenta-se como uma metáfora, um texto que inspira a ideia de que as chegadas e as despedidas se complementam. Mais do que isso, hoje falamos de uma canção que se elevou como um hino sobre as migrações e do cruzamento de pessoas no nosso mundo atual e globalizado. Por vezes, ela dá-nos a possibilidade de imaginar pessoas acarinhando alegremente a chegada e outras perplexas pela errância. Isto é, encontramos-nos perante uma canção que nos conduz à reflexão sobre a grande experiência que é a mobilidade humana. Sim, faz a qualquer um viajar por imaginações sem fim... dos trânsitos, das fixações, da alegria das pessoas, das suas tristezas, das saudades, das despedidas, dos abraços, das novas relações e dos novos laços...

Trazer uma abordagem sobre as migrações enquadrada à realidade cabo-verdiana estimula-nos a um conjunto alargado de reflexões sobre o cenário atual de um mundo marcado por interconexões. As palavras desta canção espelham os trânsitos humanos de uma forma muito evidente. Entretanto, devemos também adiantar a mostra de corpos que espelham fronteiras, por uma contraposição entre a fluidez e a contração, a mobilidade e o enclausuramento. Historicamente, a essência desse pequeno território atlântico vivenciou uma complexidade de sentimentos, de cruzamentos de gentes e de histórias, mas também esses dois lados que caracterizam a mobilidade, sempre manipulada como um perfeito espaço fronteiriço. Tenho mostrado noutro lado que pelos finais do milénio passado até meados da segunda década do presente século a agenda geopolítica classificou Cabo Verde como um país de trânsito (Barbosa, 2014). Entretanto, para além de ser um conceito bastante contestável devido à expansão das fronteiras europeias, hoje a contradição regista-se na indagação da noção de liberdade. Uma vez que assistimos a restrições de movimento entre um mundo de interconexões, que leitura se poderá fazer da autenticidade na pronunciação da liberdade? Com agravante do facto da limitação e o encarecimento das circulações entre as ilhas, provocando um acentuado isolamento das populações em pleno 2023.

Com estes parágrafos introdutórios proponho-me a deixar os elementos essenciais que devem levar-nos a reflexões orientadoras por uma sociedade mais abrangente e integradora. Para isso será necessário percorrer alguns ângulos da realidade política e social cabo-verdiana. Para chegar a esse conjunto de reflexões neste texto, faço uso metodológico a um acentuado debate bibliográfico. Uma espécie de mesa redonda, onde procuro debater com um leque de autores que têm debruçado sobre as migrações internacionais. Cruzo também com alguns elementos históricos sobre as mobilidades humanas em Cabo Verde, chamando alguns investigadores cabo-verdianos que têm dado um pertinente contributo in-

telectual. O objetivo prende-se ao palmilhar pelos atuais desafios de um Estado pós colonial e insular, que precisa atender para a criação de estratégias que minimizem constrangimentos, que eliminem barreiras e maximizem os ganhos de uma imigração melhor integrada.

1. Um breve olhar sobre as migrações à escala global

Para além dos fatores internos que constituem os fluxos migratórios, convém anotar um conjunto de condições externas que têm operado sobre as expectativas individuais condicionando os processos de decisão migratória. A constituição dos mapas migratórios contemporâneos, nacionais e internacionais encontram-se intersetados a níveis de desigualdades socio-espaciais e das dicotomias que apresentam uma correspondência entre as migrações e a modernidade, através da representação de um “status”, enquanto padrão de vida relativo aos países centrais (Ferguson, 2006). Consequentemente, este centro representa, obstinadamente, perspectivas em sua direção, exaltando sonhos e possibilidades de vidas “imaginadas” (Appadurai, 1996). Estamos perante uma relevante assimetria na geografia de uma modernidade pós-colonial com reflexos nos complexos processos sociais e nas experiências de mobilidade humana contemporâneas.

É visível o crescente interesse académico no que diz respeito ao estudo das migrações internacionais. Estes estudos, fundamentalmente, apresentam diferenças em relação às migrações internas, na medida em que muitos migrantes passam pela situação de redução de direitos (Baganha, 2001: 135; Zolberg, 1989: 405; Pires, 2003: 63). Isto é, o acesso aos direitos dos Estados nacionais é mediado pelo estatuto de cidadania por via da nacionalidade. A designação de “estrangeiro”, atribuída a grupos migrantes específicos, refere-se a um sistema territorialmente delimitado por um conjunto de macro regras de pertença (Pires, 2003: 59). No geral, e como constatou Maria Baganha (2001: 135), o exercício do direito de soberania, que implica controlar quem pode entrar, permanecer e pertencer ao Estado-Nação, confere às fronteiras a natureza de símbolos primordiais de expressão da soberania das nações, sendo o seu controlo um elemento crítico de afirmação da legitimidade do poder do Estado (Castles e Miller, 2009; Baganha, 2001:141-142). É nesse sentido que a adoção de medidas restritivas por parte dos países recetores, de modo a travar e desmotivar a imigração, faz prevalecer a fronteira como barreira, assim marcando as perspectivas relativamente ao seu interior e ao seu exterior.

Outros estudos têm procurado demonstrar as tensões existentes e as contradições entre o mundo de uma economia globalizada e a persistência no con-

trola dos movimentos migratórios (Westwood e Phizacklea, 2000; Sassen, 1996; Castles, 2000; Entzinger *et al.*, 2004). Daí depararem-se perante situações que problematizam a soberania dos Estados-nação ou a reorganização do imaginário nacional. De facto, as migrações desestabilizam o modelo dos Estados-Nação, questionam as lealdades em relação aos Estados, ao mesmo tempo que os confrontam com os limites do exercício da soberania – mormente em relação ao controlo territorial das fronteiras (Sassen, 1996; Entzinger *et al.*, 2004).

As versões clássicas dos estudos sobre as migrações eram formuladas em função dos desequilíbrios existentes entre áreas mais desfavorecidas que impulsionavam as pessoas a se deslocarem para regiões mais prósperas com o objetivo de melhorar as suas condições de vida (Massey *et al.*, 1998; Faist, 2000; Petras, 1981; Pires, 2003). A partir dessas referências clássicas encontramos as explicações em torno da racionalidade formal universal do *homo economicus*, formulada pelas interpretações do modelo da atração-repulsão. Mas é bem verdade que esse modelo da atração-repulsão encerra problemas fundamentais: 1) Porque centraliza a nossa atenção nas migrações resultantes de uma decisão de procura de mobilidade por parte dos migrantes; 2) Torna-se problemático explicar o facto de as mobilidades serem menos frequentes e menos intensas do que o esperado, no lugar da ocorrência de migrações; 3) Porque fica por explicar por que motivo os fluxos migratórios apresentam uma tão grande especialização social e espacial. Como refere Hein de Haas (2005: 2), por ser um modelo dicotómico e estático, não permite explicar esta crescente realidade migratória de mobilidades em direções opostas. A propósito, voltamos o nosso olhar para os processos de colonização que criaram pré-condições sociais, económicas e infraestruturas que orientaram a ocorrência de migrações em larga escala. Por exemplo, as ações específicas de “recrutamento” de mão-de-obra forçada (Trindade, 2000: 201; Andrade, 1996: 182), ou o aldeamento como forma de controlo político e administrativo das populações (Brunel, 2004; Trindade, 2000; Coelho, 2004). Nesse sentido, os fluxos migratórios da Costa Ocidental Africana devem ser analisados pautando-se pela sua complexidade e atendendo a fatores diversos, destacando-se os naturais, os económicos, os políticos, ou ainda àqueles relacionados a projetos individuais ou coletivos de sobrevivência e de consumo (Adepoju, 2006; Haas, 2006).

Com todos esses fatores internos de constituição dos fluxos migratórios, importa, ainda, anotar as condições externas que operam sobre as expectativas ou condicionalismos da migração como resposta satisfatória nos processos de decisão migratória. Neste contexto, os mapas migratórios contemporâneos, nacionais e internacionais, apontam para um conjunto de assimetrias, como é destacado no

plano analítico da teoria do sistema-mundo (Wallerstein, 1974) e do cruzamento deste modelo ao domínio das migrações internacionais (Petras, 1996; Portes e Walton, 1981). Assim, a lógica dos fluxos migratórios explicar-se-ia a partir da periferia para o centro do sistema-mundo, pela qual Elizabeth Petras (1996) aponta como modalidades distintas dessa circulação as transferências coercivas, os movimentos de colonização, as transplantações de grupos de trabalhadores e a exportação e importação de reservas de trabalho. Nesta ordem se destaca um mercado global de trabalho altamente regulado (Petras, 1996) e onde, geralmente, os Estados centrais têm maior poder de regulamentação e permeabilidade das suas fronteiras. Esta lógica de relação centro/periferia favorece no destino a segmentação do mercado de trabalho (Pires, 2003: 81; Baganha, 2000; 2001) muito centrada na constituição do espaço jurídico dos Estados nacionais. Com efeito, a convergência com as políticas de imigração e a definição do “trabalhador estrangeiro” (Pires, 2003: 81) ou do “imigrante” como imaginário (Hesse e Sayyid, 2006) poderão marcar as margens de participação e de interação no local de destino, ou mesmo impelir o migrante a regressar à origem (Pires, 2003: 81; Raj, 2003; 201).

A condição das migrações contemporâneas impera a continuidade, a persistência e a expansão das fronteiras que, no entanto, podem não corresponder às fronteiras territoriais dos Estados-nação. Numa projeção sobre as políticas e o controlo da imigração, reforçamos o exemplo apresentado por James Ferguson (2006) em relação aos emigrantes africanos, fazendo referência aos controlos institucionais (e.g. políticas fronteiriças) e às barreiras económicas (e.g. os preços das passagens) que existem e exercem poder efetivo sobre a vida dos sujeitos. Logo, a dicotomia existente na figura do imigrante em relação aos padrões dos países centrais, isto é, das narrativas que visualizam os países mais pobres como “atrás” do Ocidente, passa-se a outras dicotomias que veiculam uma percepção destes países, não como menos desenvolvidos, mas sim, e simplesmente, “menos” (Ferguson, 2006: 189). Ou seja, encontramos-nos perante narrativas formuladas que posicionam esses países em categorias “naturalmente” abaixo. Assim, James Ferguson (2006: 192) refere que num mundo de estatutos políticos e económicos, a questão central deixou de ser o tempo necessário para a modernização e o desenvolvimento das sociedades, mas sim, o espaço que deve ser guardado de modo a manter esse estatuto para um determinado grupo. Com efeito, faz prevalecer a proeminência das muralhas, das fronteiras e dos processos de exclusão social, presentes nos contextos migratórios nacionais, mas em especial nos internacionais. Assim, se destacam claros indicadores de marginalidades sociais, tais como o espaço no mercado de trabalho, juntamente com o estatuto de cidadania a que os migrantes têm acesso (Mapril, 2008: 35).

2. Cabo Verde face à geopolítica das migrações

Na busca de uma melhor compreensão sobre a complexidade do fenómeno migratório em Cabo Verde, tenho procurado destacar a importância histórica que se prende com a mobilidade de pessoas neste arquipélago (Barbosa, 2014). Refirir-nos ao facto das circulações históricas no continente africano que desempenharam um papel fundamental na divulgação de informações e contactos entre as sociedades pré-coloniais. Mais adiante, o processo colonial europeu implicou uma nova dinâmica migratória no continente africano com a delimitação das fronteiras, através do recrutamento de força de trabalho, ou por meio de estratégias na planificação e controlo político e administrativo das populações.

Os desafios de maior relevância desde os finais do século passado dizem respeito às abordagens em relação aos fluxos migratórios. Revela-se num jogo antagónico uma vez que os Estados enfrentam duas lutas: por um lado, o imperativo do acolhimento dos migrantes e promoção da sua inserção nos espaços sociais no país de destino; por outro lado, a impulsão em relação ao controlo das fronteiras nacionais. O Estado cabo-verdiano não escapa a esses desafios, especialmente porque a) é membro da CEDEAO numa relação que define a livre circulação entre os Estados membros; b) as ações da política externa cabo-verdiana têm demonstrado uma viragem pragmática para a Europa e para os EUA ancorada na noção de parceria estratégica (Costa, 2011: 113). Concretamente, a parceria especial com a União Europeia tem resultado numa certa interpretação política das suas potencialidades geoestratégicas, dispendo-se ao nível de vários domínios de segurança e defesa e, particularmente, no combate à imigração ilegal, à criminalidade transnacional organizada, ao terrorismo internacional e ao narcotráfico.² Neste domínio assistimos a um exemplo concreto da evidente desterritorialização das fronteiras, através do controlo do espaço Schengen no combate dos fluxos migratórios, a partir dos países de origem e de trânsito, ou através da coordenação de campos de acolhimento de imigrantes fora do espaço comunitário. Este contexto justifica mais uma vez que não são apenas as pessoas que migram. É demonstrativo o facto de que as fronteiras também deslocam-se (Castles e Miller, 2009), a favor dos países ocidentais (europeus e EUA).

No contexto específico dos Estados-Membros da CEDEAO, as migrações têm sido caracterizadas pela densidade de mobilidades, também em grande parte facilitada pelo acordo de livre circulação. Exemplos concretos aqui apresentados vão de encontro a três aspetos importantes: a) As relações jurídicas e económicas

2 Sobre a Parceria Especial Cabo Verde – União Europeia: Quadro Orientador para Implementação, acesso a 04 de abril de 2009, disponível em http://www.governo.cv/documents/Parceria_especial_UE.pdf

(como a Resolução n.º 151/V/99 de 28 de Dezembro); b) As ligações com base na linguagem comum; c) Cabo Verde ratificou, em junho de 2003, a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias. Em 2008, o novo Código do Trabalho entrou em vigor e, desde então, introduziu-se a lei que só os estrangeiros em situação legal têm o direito de trabalhar. Embora, na realidade, não é isso que acontece e teoricamente contraria o espírito do protocolo.

A percepção da presença da imigração em Cabo Verde tem gerado um conjunto de medidas que se tornam parte do corpo legislativo, a fim de regular e monitorar os fluxos migratórios para o arquipélago. No entanto, logo após a independência de Cabo Verde, em 1975, o Decreto-Lei n.º 17/76, no Boletim Oficial n.º 9/76 de 28 de fevereiro apresenta os regulamentos que concedem aos estrangeiros vistos de entrada no território nacional. No mesmo ano foi criado o Decreto-Lei n.º 46/76 e 47/76, estabelecendo, respetivamente, as leis relativas aos estrangeiros residentes no país, e regulam a entrada e a permanência de estrangeiros no país.

A imigração para Cabo Verde, embora não sendo um fenómeno novo, tem-se intensificado nas últimas décadas. Podemos dizer que até meados da década de 90 do século XX este tema manteve-se, em grande medida, ausente do discurso político e do discurso público. Contudo, o crescimento da imigração para as ilhas de Cabo Verde e o seu quadro geopolítico, em particular as suas relações estabelecidas com a União Europeia, são fatores determinantes na politização da imigração no arquipélago. Verificamos algumas orientações nesse sentido através da publicação da Resolução n.º 16/2006 do Conselho de Ministros, acolhendo a noção de Cabo Verde como um país de imigração.³ Quatro anos mais tarde, assume-se que a “imigração é uma realidade incontornável em Cabo Verde” e inclui-se um primeiro item sobre a política de imigração que se encontra no Decreto-Lei n.º 13/2010, de 26 de Abril, como havia *supra* indicado, para estabelecer um processo especial de regularização aos cidadãos originários da Guiné-Bissau, que se encontrem no território cabo-verdiano sem autorização legal de permanência.⁴ Essa preocupação tem sido acompanhada com a definição do regime jurídico de entrada, permanência, saída e a expulsão de estrangeiros do território cabo-verdiano, bem como a sua situação jurídica, através da Lei 66/VIII/2014.⁵ A mesma vem sofrendo alterações, sendo a terceira em 2023 por meio da Lei 27/X/2023.⁶

3 Boletim Oficial, I Série, n.º 14, 22 de maio de 2006.

4 Boletim Oficial, I Série, n.º 16, 26 de abril de 2010, p. 103.

5 Boletim Oficial, I Série, n.º 43, 17 de julho de 2014.

6 Boletim Oficial, I Série, n.º 51, 08 de maio de 2023.

No tocante às dinâmicas de identidade nacional, de um modo ou de outro, o fenómeno migratório atual vem relançar o debate sobre a questão identitária. Trata-se de um momento de ressurgência de alguns fatores que nos fazem reportar à história das relações de intermediação entre o arquipélago, a metrópole e os outrora chamados “Rios da Guiné”. Com efeito, acaba-se por representar uma condição diferenciada nas relações existentes em função dos grupos migrantes, de familiaridade ou de um olhar mais negativo (Marcelino: 2011: 4), senão com indicações discriminatórias ao nível das relações laborais (Furtado, 2011) e socialmente designando de “mandjacos” aos migrantes que chegam dos países vizinhos da Costa Ocidental Africana (Rocha, 2009).

O imaginário de proximidade ao “centro” parece, neste contexto, lançar redefinições de pertença e de constituição do “outro”. Nesses parâmetros, esse “outro” revela, paradoxalmente, aqueles com quem Cabo Verde mantém ligações históricas, culturais, políticas, geográficas e até linguísticas, nomeadamente as outras populações vizinhas da Costa Ocidental Africana. De outro modo, o princípio de “morabeza”, sobejamente pronunciado na cultura musical e popular cabo-verdiana, pode apresentar-se reservada a um grupo seletivo de pessoas (cf. Marcelino, 2011), portanto, revelando-se um relativo nível de discriminação, dependendo de determinados grupos migrantes.

Mais uma vez o conceito de nação na perspectiva de uma “comunidade imaginada” (Anderson, 1983) ainda se prende aos horizontes de dinâmicas enraizadas historicamente em todo o seu processo de formação, e que atinge o seu clímax na Claridade, enquanto movimento que procura aprofundar a reflexão sobre a cabo-verdianidade.⁷ Contudo, a formação desta noção apresenta, por um lado, alguma ambivalência em função dos seus contextos, enquanto sociedade escravocrata e de origens múltiplas até à conceção atual de uma nação global devido à sua diáspora. Por outro lado, aponta para a marca de uma consciência dual, para a forma como se foi constituindo uma ideologia vinculada essencialmente a partir de uma elite arquipelágica. Ambivalente porque, desde o início da colonização das ilhas de Cabo Verde, registou-se através de um conjunto de especificidades nas relações coloniais, enquanto agente intermediário da colonização portuguesa noutros espaços coloniais. E esse papel herdado do Estado colonial tende a persistir no cenário cabo-verdiano pós-independência (Varela, 2013). A singularidade da colonização das ilhas de Cabo Verde camufla uma série de contradições (Fernandes, 2006) tais como nas situações intermédias em que cabo-verdianos podiam se encontrar (nem cidadãos portugueses nem indígenas africanos). Deste

⁷ Sobre este tema reportamo-nos a trabalhos mais detalhados, *cf.*, entre outros, Anjos (2002), Fernandes, (2006), Duarte (1999), Brito-Semedo (2006).

modo, acabou por favorecer a sua condição de agente intermediário nos outros espaços da colonização portuguesa. De todo modo, da maneira como se processou a configuração colonial no arquipélago, o contexto das relações estabelecidas no quadro de uma sociedade de origem escravocrata foi fundamental para influenciar a consciência e a cultura política cabo-verdiana ao longo de todo o processo colonial, e que tem os seus reflexos após a independência de Cabo Verde. A esse nível, Susano Costa (2011) apresenta a postura reivindicativa das múltiplas ancoragens identitárias, políticas e geográficas apregoadas a partir desse espaço insular. Este aspeto surge enquanto um recurso estratégico. Assim, o que se tem verificado mais recentemente, em termos das ações de política externa cabo-verdiana, tem sido uma maior atenção direcionada para a Europa e para os EUA, pretendendo realçar a noção de “parceria estratégica”, bem como reivindicando a sua “utilidade política” a nível internacional (*idem*: 113).⁸

3. Atuais desafios para um Estado insular

A plasticidade das fronteiras europeias e os padrões de controlo da imigração, em toda a orla costeira no norte e na costa ocidental do continente africano, adequa-se ao marco cartográfico de divisão (fisicamente representado). Cola-se facilmente à imagem do imigrante clandestino, em trânsito, um não-cidadão e o perigo da invasão estrangeira como potencialmente ameaçadora à integridade nacional. Ao longo dos últimos séculos presenciamos mecanismos que fazem deslocar pessoas mediante correntes de exclusão económica, social, política e cultural originada pelo capitalismo global. De facto, as políticas migratórias acabam por revelar-se numa das mais importantes variáveis que interagem na produção de tipos, canais e resultados diferenciados de migrações (Vertovec, 2007). Deve-se ter em conta o facto de persistentes discursos sobre África reconfigurarem uma noção do real sobre o continente, invisibilizando um conjunto de outros aspetos sobre as experiências quotidianas vividas nos seus vários contextos. São convertidos em espaço ou em objeto de conhecimento enquanto discurso sobre África (Zobel, 2011).

Em Cabo Verde o panorama sobre as migrações apresenta-se numa aparente harmonia. Contudo, registam-se algumas incoerências em função do rigor na contenção da imigração proveniente da região da África Ocidental (Pina Delgado 2013). Por exemplo, algumas situações contraditórias: a) a falta de eficiência na concretização da renegociação da Livre Circulação no espaço da CEDEAO; b) as contrapartidas dadas à União Europeia na expectativa de manutenção das possibilidades de emigração (que, no entanto, se vislumbram cada vez mais té-

⁸ Ainda assim, é de referir a relevo da emigração na política externa cabo-verdiana, destacado noutros estudos, ver Cardoso (2008); Costa (2011; 2012).

nues); c) uma imigração potencialmente descontrolada (nesta zona convertida num tampão migratório para lá do espaço da União Europeia). O elemento central aqui apresentado diz respeito à construção política fortemente relacionada ao crescimento e imposição de um regime de controlo e de segurança sobre as migrações por parte dos países ocidentais. Com efeito, tem-se assistido, nas últimas décadas, a um investimento crescente na proteção e patrulhamento das fronteiras externas, precavendo-se das migrações indesejadas. Este tem sido um dos pontos-chave da agenda de segurança quer por parte da União Europeia, quer por parte dos EUA.

É verdade que as migrações internacionais subvertem as normas dos Estados-nação ao revelarem brechas, porosidade e transgressão ao nível do controlo das fronteiras nacionais. A relação que se estabelece neste campo onde se apresentam as figuras do migrante e do Estado é uma relação “dramática”. Como afirma Luc Sindjoun (2004: 9) a passagem pela fronteira revela a forma de um ritual de dramatização à saída ou à entrada de um determinado território nacional. Este cenário sempre revela situações antagónicas, num perfeito jogo de poder: a) por um lado, a afirmação da soberania do Estado; b) por outro lado, a subjugação da pessoa que atravessa a fronteira. Esta forma moderna de relação que se impõe ao nível global, na prática tem constituído alguns Estados “periféricos” enquanto zonas tampão. Posso emprestar o termo de “agente intermediário” a Odair Varela (2013) como forma de definir a situação do Estado cabo-verdiano como um exemplo desta relação. Mais uma vez, a sua conexão geopolítica reestabelece um conjunto de idiosincrasias inerentes ao carácter de um país insular e que desde sempre participou nas relações políticas, económicas e culturais que ligam o Atlântico.

Um conjunto de questões poderá estar relacionado a vários fatores em que a sua exploração ganha pertinência. Neste momento surgem visualizando a participação do Estado cabo-verdiano nas mais atuais políticas europeias de controlo das migrações. De que forma estarão a influenciar comportamentos migratórios regionais? Como se tem dado o acolhimento dos grupos migrantes em Cabo Verde? Tais relações estarão a influenciar formas de estereotipificação dos fluxos migratórios da África Ocidental em Cabo Verde e a sua associação a efeitos negativos? Estarão na agenda dos destaques dos media e das classes políticas? De que forma são desencadeadas ações que influenciam o todo social?

Tem sido comum assistir-se à representação dos grupos migrantes vinculados a imagens de conflito, de violência, de pobreza ou mesmo de grupos sem uma intervenção ativa na política do país de residência. Devemos reconhecer que o simples facto de se apresentar esta discussão em torno das populações oriun-

das dos países vizinhos da Costa Ocidental Africana, por si, apresenta o peso de construções que dão cor e feição a um determinado corpo (expressa no sujeito migrante). Cabo Verde, enquanto um Estado de Direito Democrático, tem por base a separação entre religião e o Estado, bem como abona o padrão pelo qual condena a discriminação de pessoas pela raça ou pela etnia. A Constituição da República de Cabo Verde assegura que “com exceção dos direitos políticos e dos deveres reservados constitucional ou legalmente aos cidadãos nacionais, os estrangeiros e apátridas que residem ou se encontrem no território nacional gozam dos mesmos direitos, liberdades e garantias e estão sujeitos aos mesmos deveres dos cidadãos cabo-verdianos”.⁹ Contudo, existe uma inclinada reconstrução da imagem relativamente aos grupos migrantes da Costa Africana que esboça a sua dificuldade de inserção no país, ou mesmo, relativamente aos grupos sociais que apresentam situações mais elevadas de privação. São associados a imagens de desorganização social, podendo reforçar a condição de espaços segregados, marginais e sem uma relação formal com o Estado. Veja-se as condições e o modo como socialmente se construiu a imagem do bairro Boa Esperança (Barraca) em Sal Rei, ilha da Boa Vista, essencialmente povoado por migrantes, com um número impreciso de estrangeiros e, logo, visto como um problema social sério, perante um outro cenário completamente dispar e que se expressa na paradisíaca presença dos *resorts* que alimentam o turismo na ilha. Até porque nesses casos poderemos nos encontrar perante um conjunto de sujeitos enquadrados nas categorias de “ilegais” ou em “trânsito”, daí não haver nenhuma marca consubstancial com o princípio de Estado-nação. Consequentemente, todo um conjunto de modos de exclusão e de segregação fica muito mais saliente envolvendo o quotidiano das pessoas, deixando-as cada vez mais à margem deste princípio de relação com o Estado. Por outro lado, ficam facilitadas diversas condições do crescimento da informalidade. O exemplo do bairro da Boa Esperança, ironicamente, pode induzir a uma caracterização que se traduz numa “ilha” no interior de uma ilha. Isto é, um dos exemplos preocupantes de expressão de marginalização e de vulnerabilidade social.

Devemos ainda considerar o espaço-tempo nacional estatal vinculado aos valores da cultura. Logo, os dispositivos identitários estabelecem o regime de pertença e legitimar as normas que referenciam as relações sociais confinadas ao território nacional. Então, os atritos são reforçados pela situação de segregação que legitima determinadas hierarquias sociais. Deste modo, pergunto de que forma a experiência da imigração estará a refletir no espaço territorial cabo-verdiano? Enquanto país de emigração, muitos cabo-verdianos também foram

9 Constituição da República de Cabo Verde, Art. 23, alínea 1.

e têm sido alvos de situações seletivas, como acontece, por exemplo, em vários bairros periféricos da Área Metropolitana de Lisboa (cf. Barbosa, 2011; Barbosa e Ramos, 2008). A crítica central sobre tais experiências focaliza o modo como eventualmente se procura garantir bases essencialistas e generalizadoras no caso da imigração, colocando-a em condição de vulnerabilidade e podendo gerar reações menos abonatórias em relação à imigração.

Aderanti Adepoju (2004) demonstra que, particularmente, nos períodos de ressecação económica, os estrangeiros são vistos como potenciais competidores no mercado de trabalho¹⁰ ou são estigmatizados como criminosos, traficantes e perigosos.¹¹ Particularmente porque se trata de uma ideia generalizada de imigrantes africanos, portanto, rotulados como indivíduos pobres e que chegam de contextos subdesenvolvidos. Com agravante, depreende-se que a imigração da Costa Ocidental Africana em Cabo Verde está ligada a uma imigração negra, que contraria a persistência de um certo imaginário colonial: em termos étnicos e religiosos (islamismo) que se diferem da realidade cabo-verdiana enquanto país cristão (Delgado, 2013) e de uma particularidade cultural mestiça (Anjos, 2000).¹² Com efeito, vão surgindo especiais alertas no seio social, particularmente no que se refere ao islamismo enquanto fator de risco para a ordem social e estabilidade cultural no país, ou à imigração da CEDEAO potencialmente associada a organizações criminosas.

O desenvolvimento contemporâneo dos discursos políticos passando para o espaço da discussão pública evidencia a natureza dos imaginários e desafios lançados pelas fronteiras. Os recentes discursos vibrantes contra o perigo muçulmano não soarão a uma espécie de reafirmação de pureza ocidental contra um mundo “bárbaro” africano e muçulmano? Temos aqui bem presente um desafio de descolonialidade de modo a contrariar os factos retóricos apontados para os corpos dos sujeitos migrantes como objeto fora do lugar, subordinado a uma divisão internacional do trabalho e dos estímulos apresentados pela modernidade. Consideremos o quanto de tirânico há na ausência de tolerância e de solidarieda-

10 Ver A Nação, n.º 276 de 13 de dezembro de 2012, “Artesanato cabo-verdiano face à concorrência da Costa Africana”, com queixas dos artesãos da ilha do Sal de haver concorrência desleal por parte dos senegaleses e nigerianos residentes em Cabo Verde.

11 Expresso das ilhas, n.º 405 de 02 de setembro de 2009, com destaque na manchete encontramos um artigo sobre a imigração em Santa Maria, ilha do Sal com título “assédio e insegurança ensombram turismo”.

12 Obviamente, também nos descolamos dessa percepção da mestiçagem, considerando-a irrealista e que atira o cabo-verdiano para um grande buraco, onde ele continua desesperadamente a ver-se a si como que numa posição acima em relação ao negro africano.

de. Pode parecer ironia mas a rejeição do islamismo depõe contra os princípios fundamentais do cristianismo e vice-versa.

A relação em termos das abordagens que vão ganhando corpo ligada à imigração traduz-se em estratégias que vão orientando a geopolítica atlântica. A demonstração da necessidade do controlo e da segurança relativamente à imigração ilegal, conduzidas pela União Europeia, inclui uma barreira que deve fazer frente ao islão. A questão que se levanta perante este quadro é se não será esta uma forma de alienar as visões comuns de uma persistente mostra do passado colonial aplicado à contenção e controlo do movimento das pessoas. A presença do islão fica diretamente ligada aos fluxos migratórios subsaarianos, daí presos ao “mito da invasão” (Haas, 2007) através do sul da Espanha, a ilha de Lampedusa ou pela costa das ilhas Canárias. Todo este cenário apresenta-se no contexto nacional cabo-verdiano de forma complexa, criando uma dupla classificação: do “ilegal” e do “perigo”. Como nos diz Cristiana Bastos (2009: 129), o que se observa é o ato físico da travessia, o seu carácter ilegal, logo, o seu estatuto de criminoso. Portanto, aqui não são os sonhos de quem migra, ou um conjunto complexo de outras razões que são retratados ou descritos. **A vida das pessoas, neste caso exclusivo examinando as experiências dos povos africanos e os múltiplos fatores que levam à migração, não se particulariza em simulacros criados e atribuídos às zonas periféricas não coincidentes ao espaço central da produção da modernidade ocidental.**

O quadro acima apresentado envolve o Estado cabo-verdiano não somente perante o embaraço da responsabilidade da admissão e do acolhimento de pessoas que chegam de outras localidades, como da falta de capacidade em controlar a situação do crescimento da população indocumentada no seu território. Colocando a questão de forma mais abrangente, trata-se de confrontar o complexo dicotómico produzido no quadro da modernidade ocidental, e saber lidar com um conjunto de desafios contemporâneos. Estaremos a dar conta, evidentemente, de uma dificuldade crescente em garantir a estabilidade real da relação entre o “Estado” e o “cidadão” ao assistirmos o cenário contraditório de aumento do registo (ou não registo) de indocumentados no país? Veja-se que, para além disso, o colossal desafio de uma população crescente sem documentação pode fazer incidir na desvinculação das estruturas formais de governo e, em certos casos, subverter a deliberação dos agentes governamentais (Vigneswaran, 2012). Tenhamos em linha de conta que uma das principais causas da situação e do crescimento do número de pessoas sem documentação em Cabo Verde está na falta ou num indevido acesso à informação, nas dificuldades em reunir toda a documentação devida para a regularização da sua residência no país, ou mesmo nos modos, por vezes,

menos propícios de atendimento a estrangeiros. Todo este cenário conduz-nos a novos caminhos que problematizam todo um complexo de relações institucionais com as migrações neste espaço arquipelágico.

É preciso ter em consideração os sucessivos fluxos internacionais de homens e mulheres. Esses traduzem o “imigrante”, num sentido pós-colonial, enquanto produto de uma construção peculiar que tem sido fundamentado em torno da ideia de identidade nacional (Sayyid, 2006). Com efeito, verifica-se simultaneamente um impacto ao nível das apreciações estéticas e das categorias de apreensão da diferença como categorizações que amalgamam realidades heterogêneas. Assemelha-se a um quadro que descortina a “marginalização das populações estrangeiras” (Seabra, 2005). Um exemplo muito concreto da realidade que se vive nas ilhas de Cabo Verde é a alteração da designação “mandjaco” para “amigo”. Pudemos presenciar este facto nas interações, praticamente todas as ilhas. Parecem reproduzir aquilo que é vivido em outras paragens através da indução da “culturalização das diferenças” (Vermeulen, 2001). Em Portugal, por exemplo, deu-se a designação “africanos” (Marques, 2006: 306-308). É possível recorrer à ilustração apresentada por Dhooleka Raj (2003) quando aponta para a reinscrição do imigrante em identidades fixadas no tempo e no espaço, levantando interrogações sobre a noção de “pertença” quando ela assume a alteridade enquanto evidência do retorno futuro. Nesses termos, as expressões “mandjaco” ou “amigo”, mais do que identificar alguém de modo diferencial em termos étnicos ou raciais, marcam a pessoa, enquanto imigrante, um estrangeiro, alguém de outro lugar. A alusão a Dhooleka Raj é pertinente, no sentido em que parece: i) afirmar, mesmo que de modo inconsciente, “és do continente” (África), induzindo ideias ligadas à categoria da nacionalidade como língua, religião, território e sangue que se confrontam com a dualidade pertença/integração; ii) questionar “até quando ficas cá?” Outrossim, a trajetória de muitos imigrantes em Cabo Verde tem demonstrado, de certo modo, uma relativa dificuldade no entrosamento social.

5. Conclusão

O que se tem verificado em termos da política externa europeia acaba por justificar que o seu presente caracteriza uma construção histórica colocando em cena essas relações e que, como refere Seeley (1883: 9-13 *apud* Mezzadra, 2012: 125), a sua história tenha decorrido noutros lugares. Na verdade, comprova-se que a presença africana neste cenário não é um facto novo, mas representa parte daquilo que Paul Gilroy (1993) designa de uma constelação do “Atlântico Negro”.

Contudo, estamos perante uma experiência colonial que terá favorecido a constituição de uma identidade europeia e ocidental comum, através de um projeto colonial que produziu efeitos relevantes em termos epistemológicos. Não será por isso o facto de se persistir em referências e categorias que se apresentam neutras? Esse processo não deixou de ter implicações na história do colonialismo ocidental (Amselle e M'Bokolo, 2014). Hoje, como no caso da utilização do termo “etnia”, frequentemente é aplicada à definição de identidades aos imigrantes no ocidente, que acaba por se generalizar a outros contextos.¹³ Estamos a falar da construção de adjetivos que induzem à persistência de modos de colonialidade.¹⁴ Por outro lado, o que se assiste hoje em dia são as assimetrias que podem ser consideradas como formas de reprodução de lógicas coloniais e de dominação espacial.

Em contrapartida, há um sentido biográfico nos percursos individuais, um modo como as pessoas falam e agem em nome próprio. Isso implica um conjunto de categorias criadas em torno delas. Quando muito, falando através dos seus percursos migratórios. Em menção ao antropólogo James Clifford (1988: 18), torna-se difícil manter as pessoas nos seus lugares, uma vez que para elas é tão importante reavivar oportunidades de entrar na carruagem da modernidade, realizando projetos de vida bem distintos uns dos outros. Desta forma tem-se construído imagens desiguais. A intensão latente é relocalizá-las, submetendo-as a espaços sociais, culturais e territoriais não ocidentais.

Ficam aqui algumas pistas de exploração e complementaridade à compreensão sobre a realidade cabo-verdiana, perante a complexidade de conexões globais. Uns chegando, outros partindo, em trânsito, circulações múltiplas, ou fixações que revelam a complexidade dos fenómenos, inclusive, as migrações contemporâneas de e para Cabo Verde. Esses fenómenos complementam-se de forma transversal nas estruturas sociais ligadas ao arquipélago. Logo, a compreensão desses fenómenos só terão maior evidência mediante o cruzamento das perspetivas e das ferramentas de análise apresentadas no âmbito geral das ciências sociais.

13 A esse propósito ver por exemplo o texto “Racismo, etnicidade e nacionalismo” de João Filipe Marques (2001), também a tese de mestrado de Eufémia Rocha (2009), “Mandjacos são todos os africanos, todas as gentes pretas que vêm de África: xenofobia e racismo em Cabo Verde”.

14 Urgentemente necessitamos romper os idealismos coloniais de que o “branco” foi e é desejável (sua cultura, sua religião, seus atributos físicos, etc.). Vemos isso na forma como as crianças cabo-verdianas veem-se e se retratam. De facto, elas ainda continuam a sofrer a imposição que as acorrentam aos pontos de vista coloniais e de um desejo generalizado de não serem negras.

Referências bibliográficas

- Adepoju, A. (2004). *Changing Configurations of Migrations in Africa. Migration Information Source*. Disponível em: <http://www.migrationpolicy.org/article/changing-configurations-migration-africa>.
- Adepoju, A. (2006). Leading issues in international migration in sub-Saharan Africa. In C. Cross; D. Gelderblom; N. Roux and J. Mafukidze (Eds.). *Views on Migration in Sub-Saharan Africa* (pp. 25-47). Cape Town: HSRC Press.
- Amselle, J. & M'Bokolo, E. (Coords.). (2014). *Pelos Meandros da Etnia. Etnia, tribalismo e Estado em África*. Odivelas: Edições Pedagogo.
- Anderson, B. (1983). *Imagined Communities: Reflection on the Origin and Spread of Nationalism*. London: Verso.
- Andrade, E. (1996). *As Ilhas de Cabo Verde da "Descoberta" à Independência Nacional (1460-1975)*. Paris: Edições L'Harmattan.
- Anjos, J. C. (2000). Cabo Verde e a importância do ideologema brasileiro na mestiçagem. *Horizontes Antropológicos*, 6 (14), 177-204.
- Anjos, J. C. (2002), *Intelectuais, Literatura e Poder em Cabo Verde: Lutas de Definição da Identidade Nacional*. Porto Alegre e Praia: UHRGS/IFCH e INIPC.
- Appadurai, A. (1996), *Modernity at Large. Cultural Dimensions of Globalization*. Minneapolis and London: University of Minnesota Press.
- Baganha, M. I. (2000). Labour Market and Migration: Economic Opportunities for Immigrants in Portugal. In Russell King *et al.*, (Eds.), *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe*. (pp. 79-103). London, New York: Macmillan Press.
- Baganha, M. I. (2001). A cada sul o seu norte: Dinâmicas migratórias em Portugal. In B. de S. Santos (Org.). *Globalização, Fatalidade ou Utopia?* (pp. 135-159). Porto: Afrontamento.

- Barbosa, C. E. & Ramos, M. R. (2008). Vozes e movimentos de afirmação: os filhos de cabo-verdianos em Portugal. In P. Góis (Org.), *Comunidade(s) Caboverdiana(s): as múltiplas faces da imigração cabo-verdiana*. (pp. 173-191). Lisboa: ACIDI.
- Barbosa, C. E. (2011). Towards rereading of the rhythms' in a post-colonial migratory context: the Cape Verdeans descendants in Portugal. In F. Eckardt & J. Eade (Eds.), *The ethnically diverse city* (pp. 141-161). Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Barbosa, C. E. (2014). *Trânsitos no Atlântico: Experiências Migratórias no Arquipélago de Cabo Verde*. Coimbra, Universidade de Coimbra, tese de doutoramento em Pós-Colonialismos e Cidadania Global. Coimbra: FEUC.
- Bastos, C. (2009). O medo dos imigrantes. In Elsa Lechner (Org.). *Migração, saúde e Diversidade Cultural*. (pp. 127-136). Lisboa: ICS.
- Brito-Semedo, M. (2006). *A Construção da Identidade Nacional: Análise da Imprensa entre 1877 e 1975*. Praia: Instituto da Biblioteca Nacional e do Livro.
- Brunel, S. (2004). *L'Afrique: Un continent en réserve de développement*. Rosny-sous-Bois: Édition Bréal.
- Cardoso, K. (2008). A diáspora ao serviço do desenvolvimento: os pontos de contacto entre a emigração e a política externa cabo-verdiana. In P. Góis (Org.). *Comunidade(s) Cabo-Verdiana(s): as múltiplas faces da imigração Cabo-Verdiana (195-208)*. Lisboa: ACIDI.
- Castles, S. & Miller, M. J. (2009) [4rd ed.]. *The Age of Migration. International Population Movement in the Modern World*. New York: Palgrave Macmillan.
- Castles, S. (2000). *Ethnicity and Globalization*. London: Sage Publications.
- Clifford, J. (1988). *The Predicament of Culture. Twentieth-Century Ethnography, Literature and Art*. Cambridge: Harvard University Press.
- Coelho, J. P. B. (2004). Estado, comunidades e calamidades naturais no Moçambique rural. In B. S. Santos (Org.). *Semear outras soluções: caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais (180-209)*. Porto: Afrontamento.

- Costa, S. (2011). A Política Externa Cabo-verdiana e a União Europeia: da Coerência dos Princípios ao Pragmatismo da Ação. In Bussotti, L. & Nogueira, S. *Capo Verde dall'indipendenza a oggi: studi post-coloniali*. (pp. 105-146). Udine: Aviani & Aviani editori.
- Costa, S. (2012). A Política Externa Cabo-Verdiana: entre a África, a Europa e as Américas. In I. Évora & S. Frias (Coords.). *In Progress - Seminário sobre Ciências Sociais e Desenvolvimento em África*. (pp. 221-257). Lisboa: CEAs.
- Delgado, J. P. (2013). “O Cruzamento entre a Política Migratória Cabo-Verdiana para a Europa e a Política Migratória para a África Ocidental: Racionalidade, Incoerência ou Inevitabilidade de uma Democracia em Consolidação?”, in Cristina Sarmiento e Suzano Costa (orgs.), *Entre África e a Europa: Nação, Estado e Desenvolvimento em Cabo Verde*. Lisboa: Almedina.
- Duarte, M. (1999). *Caboverdianidade, Africanidade e outros textos*. Praia: Herdeiros de Manuel Duarte e Spleen Edições.
- Entzinger, H.; Martiniello, M. & Wenden, C. (Eds.) (2004). *Migration between states and markets. Research in Migration and Ethnical Relations Series*. Aldershot: Ashgate.
- Faist, T. (2000). *The volume and dynamics of international migrations and transnational social spaces*. Oxford: Clarendon Press.
- Ferguson, J. (2006). *Global Shadows: Africa in the Neoliberal World Order*. Durham: Duke University Press.
- Fernandes, G. (2006). *Em busca da Nação. Notas para uma reinterpretação do Cabo Verde crioulo*. Florianópolis /Praia: Editora da UFSC/IBNL.
- Furtado, C. (2011). *As Migrações da África Ocidental em Cabo Verde: Atitudes e Representações*. Tese de Doutoramento em Ciências Políticas e Sociais. Praia, Uni-CV / ULB.
- Gilroy, P. (1993), *The Black Atlantic: Modernity and Double Consciousness*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

- Haas, H. (2005). Morocco's migration transition: trends, determinants and future scenarios. *Global Migration Perspectives*, nº 28, Global Commission on International Migration. Disponível em: <http://www.heindehaas.com/Publications/De%20Haas%202005%20%28MDR%203%20-20No%2009%29%20Morocco%27s%20Migration%20Transition%20-20Trends,%20Determinants%20and%20Future%20Scenarios.pdf>.
- Haas, H. (2006). Transit-Saharan Migration to North Africa and EU: Historical Roots and Current Trends. Disponível em: <http://www.migrationpolity.org>.
- Haas, H. (2007). *North African migration systems: evolution, transformations and development linkages*. Working Paper, International Migration Institute: University of Oxford.
- Hesse, B. and Sayyid, S. (2006). Narrating the Postcolonial Political and the Immigrant Imaginary. In N. Ali *et al.*, (Eds.). *A Postcolonial People: South Asians in Britain* (pp.13-31). London: Hurst & Company.
- Mapril, J. (2008). *A «Modernidade» do Sacrifício Qurban, lugares e circuitos transnacionais entre bangladeshis em Lisboa*. Tese de Doutoramento em Ciências Sociais: Especialidade Antropologia Social e Cultural. Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais.
- Marcelino, P. (2011). *The New Migration Paradigm of Transitional African Spaces: Inclusion, Exclusion, Liminality and Economic Competition in Transit Countries. A Case Study on the Cape Verde Islands*. Saarbrücken: Lambert.
- Marques, J. F. (2001). Racismo, etnicidade e nacionalismo. Que articulação? *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 61, 103-133.
- Marques, M. (2006). Singularidade nacional e construção da cidadania. A difícil incorporação dos imigrantes na sociedade portuguesa. In M. C. Silva (Org.). *Nação e Estado* (pp. 235-253). Porto: Afrontamento.
- Massey, D. S.; Arango, J.; Graeme, H.; Kouaouci, Ali; Pellegrino, Adela; Taylor, J.; Edward (1998). *Worlds in Motion*. Oxford: Clarendon Press.
- Mezzadra, S. (2012). *Direito de fuga*. Lisboa: Edições Unipop.

- Petras, E. (1981). The global market in the modern world-economy. In M. M. Kritz; C. B. Keely & S. M. Tomasi (Orgs.) *Global Trends in Migration: Theory and Research on International Population Movements* (pp. 44-63) New York: Center for Migration Studies.
- Pires, R. P. (2003). *Migrações e Integração*. Oeiras: Celta Editora.
- Raj, D. S. (2003). *Where are you from? Middle-class migrants in the modern world*. Berkeley: University of California.
- Rocha, E. (2009). “*Mandjakus São Todos os Africanos, Todas as Gentes Pretas que Vêm de África*”: *Xenofobia e Racismo em Cabo Verde*. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais. Praia: Universidade de Cabo Verde.
- Sassen, S. (1996). *Losing control? Sovereignty in an age of globalization*. New York: Columbia University Press.
- Sayyid, S. (2006). Introduction: BrAsians, postcolonial people, ironic citizens. In N. Ali et al. *A Postcolonial People: South Asians in Britain* (pp.1-10). London: Hurst & Company.
- Seabra, H. (2005). *Delinquência a preto e branco*. Lisboa: ACIDI, Observatório da Imigração.
- Sindjoun, L. (2004). Introduction: éléments d’analyse relationnelle des migrations et des transactions entre État et individu. In L. Sindjoun (Dir.) *État, individus et réseaux dans les migrations africaines* (pp. 5-15). Paris: Karthala.
- Trindade, A. (2000). *O Fenómeno Urbano na África Subsahariana: O caso de Luanda*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Varela, O. (2013). Cabo Verde: A Máquina Burocrática Estatal da Modernidade (1614-1990). In C. Sarmento & S. Costa (Orgs.). *Entre África e a Europa: Nação, Estado e Desenvolvimento em Cabo Verde (173-208)* Lisboa: Almedina.
- Vermeulen, H. (2001). *Imigração, integração e a dimensão política da cultura*. Lisboa: Colibri.

Silêncios, esquecimento, usos (ou abusos da memória) e a fome¹

João Almeida Medina²

Sumário: Introdução; 1. Silêncios como eloquência; 2 Testemunho, memória, eufemismo apagador e a fome; 3 Esquecimento, usos (ou abusos) da memória e famintos; 4 Contraponto silêncios/esquecimento, testemunho e memória; Considerações finais; Referências bibliográficas.

Resumo: A partir da tese *Silêncios: estratégia política e comunicacional em Cabo Verde (2020)*³ debatemos questões relacionadas com silenciamento e silêncios, testemunho e memória, esquecimento voluntário e usos (ou abusos) da memória. Por meio de diálogos com autores de campos como antropologia, sociologia, linguística e história, tentamos introduzir aportes que nos levam a silêncios sobre a fome em Cabo Verde que podem ser interpretados em dimensões variadas: desde uma fala que diz sem dizer, as experiências traumáticas e de dor individual que incomodam no silêncio, uma espécie de esquecimento voluntário ou de reserva a usos e abusos da memória e o pronunciamento adiado em nome do ideal “país sucesso em África”.

Abstract: Based on the thesis *Silences: political and communication strategy in Cape Verde (2020)*, we debate issues related to silencing and silences, testimony and memory, voluntary forgetting and uses (or abuses) of memory. Through dialogues with authors from fields such as anthropology, sociology, linguistics and history, we try to introduce contributions that lead us to silences about hunger in Cape Verde that can be interpreted in different dimensions: from a speech that says without saying, the traumatic experiences and individual pain that bothers us in silence, a kind of voluntary forgetfulness or reservation to the uses and abuses of memory and the postponed pronouncement in the name of the ideal “successful country in Africa”.

1 Resulta em parte da tese de doutoramento do autor, *Silêncios, estratégia política e comunicacional em Cabo Verde*, defendida na Universidade Federal do Rio de Janeiro, em 2020.

2 Doutor em Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Docente da Uni-CV, Mindelo. jalmeidamedina@hotmail.com

3 Entrevista ao autor no dia 22 de fevereiro de 2020, na cidade do Mindelo, onde vive na condição de pré-reformado.

Tendo como corpus a fome em Cabo Verde, enquanto fenómeno discursivo individual, coletivo e mediático, procuramos desenhar uma proposta de tipologias de silêncios e chegamos à ideia de que estas podem ser estratégicas, memoriais, eloquentes, negociadas ou mesmo traumáticas.

Palavras-chave: Silêncios; esquecimento; memória; fome.

Using hunger in Cape Verde as a corpus, as an individual, collective and media discursive phenomenon, we seek to design a proposal for typologies of silences and arrive at the idea that these can be strategic, memorial, eloquent, negotiated or even traumatic.

Keywords: Silences; forgetfulness; memory; hunger.

Introdução

Discutimos ou rediscutimos, além de contrapor, conceitos como silenciamento e silêncios, testemunho e memória, esquecimento voluntário e usos (ou abusos) da memória. Feita essa enunciação, pontuamos desde logo que o silêncio aqui evocado não resulta numa imposição ideológica com vista a espelhar uma imagem quase perfeita de Cabo Verde. Com Ricoeur (2007), discutimos que possíveis receios que possam advir de um pronunciamento público não implicam apagamento nem ausência de vontade de testemunhar, publicitar a narrativa da e sobre a fome. Antes, procuramos mapear estratégias que levem a descortinar o adiar do pronunciamento em três dimensões:

- mais individual, pois evocar o passado nesse caso envolveria uma dor ou uma “lembrança traumatizante” (Pollak, 1989) para quem no ato testemunhal (re)vive a dor das perdas humanas, de ausência prolongada do mínimo nutricional para si e para a prole, portanto se pouparia da vergonha e se evitaria o sofrimento de outros;

- grupal, de determinados médicos e jornalistas que procuram desviar-se de possíveis embaraços profissionais, de sobrevivência, familiares ou de atos coercitivos de autoridades e das chefias, militantes do então partido no poder;

- do dever de memória nacional, tanto dos homens do poder como de pesquisadores, para não comprometer a imagem que se quer cristalizar de Cabo Verde como um país de sucesso na África.

Colada a questão neste desdobramento, devemos desde logo esmiuçar que partimos do pressuposto teórico-metodológico de que a produção de sentido das

ações sociais não é da exclusividade de filósofos nem de sociólogos; os membros de uma sociedade que fazem uma sociologia leiga ou profissional podem prover igualmente significações para as suas atividades. Como Aldé (2004, p. 41) indica, as explicações políticas “não se dão em bases puramente racionais” e as construções não são necessariamente científicas ou filosóficas. Essas mesmas construções são comunicacionais, “uma vez que estes quadros de referência têm natureza discursiva” (Aldé, 2004, p. 41). Debruçando sobre esse aspeto, Garfinkel (1984) introduz o conceito de reflexibilidade, que se refere à capacidade que o indivíduo possui de descrever a sociedade em que vive ao mesmo tempo que a constrói. Guessier (2003, p. 161) acrescenta, ainda, que “descrever uma situação é constituí-la” e que, “à medida que desenvolvemos nossas ações práticas, estamos envolvendo uma série de atividades racionais motivadas tanto pelos reflexos dos sinais que recebemos do exterior como daqueles produzidos em nosso próprio interior”.

Usamos aqui técnicas e métodos da história oral temática, para pensar e dimensionar questões relativas à memória, ao testemunho, aos silêncios, ao não dito e ao esquecimento. Na combinação imprescindível de perspectivas metodológicas, tomamos também do campo da sociologia a etnometodologia, enquanto método de entrevista e conversação.

Realçamos que esta investigação propõe também utilizar como suporte inicial, sem simplesmente retificar posições ou ideias, os trabalhos de diversos autores. A questão da memória em sua multidimensionalidade aparece aqui em diálogos com Paul Ricoeur (2007), Phillipe Joutard (2015), Joel Candau (1998; 2005), Michel Pollak (1989), Maurice Halbwachs (1994), Marialva Barbosa (2010; 2016) entre outros. Philippe Breton (2006) do ponto de vista das trocas sociais, e Eni Orlandi (2007), mais do campo da linguística e do uso político, fornecem-nos uma base para discutirmos o silêncio como modelo de operação do dito de maneira contundente e modulando processos comunicacionais.

Fazemos uma abordagem à questão do silêncio como eloquência, para logo a seguir discutirmos testemunho, memória, eufemismo apagador e a fome. Neste ensaio⁴, pensamos esquecimento, usos (ou abusos) da memória e famintos, para contrapor, em outro momento, silêncios/esquecimento, testemunho e memória. A partir desta discussão teórico-prática, propomos na fase final uma tipologia de silêncios como caminhos comunicacionais.

4 Autor do livro Cabo Verde. Um Corpo que se recusa a Morrer. 70 anos contra fome, 1949-2019, publicado em 2021, no qual descreve o tratamento político que a questão alimentar foi tendo ao longo dos últimos 70 anos. Trata-se de uma tentativa de romper com os silêncios analisados neste ensaio, mas estes, os silêncios, ainda resistem.

1. Silêncios como eloquência

Eni P. Orlandi (2007, p. 14-15) procura sentidos ligados ao silêncio, não como ausência de sons, mas algo que significa, ainda que não esteja explícito. Nessa linha, a autora distingue duas formas de silêncio: o “fundante” e o que se assume como política de censura.

Sendo a primeira ligada mais a relações linguísticas, funda e fundamenta o sentido das palavras. Nela diversas linhas significantes precisam unir-se e ajustar-se para possibilitar o sentido. Pode significar pela ausência, permitindo ao interlocutor compreender uma resposta pelas relações signícas ou possibilidades significantes mesmo sem uma resposta efetiva. Essas linhas levam-nos àquilo que neste texto designamos, mais nos campos político e socioantropológico, de silêncio eloquente, que de tanto ser reiterado eufemisticamente acaba por dizer.

Em outra forma Orlandi (2007) apresenta o silêncio como agente da censura, aquilo que não se pode enunciar em determinadas circunstâncias. Aproxima-se, de certo modo, daquilo que estruturamos aqui como silêncio estratégico, ainda que este nos atire para o sufoco da memória e marginalização das vozes periféricas.

Tomando um caminho diferente de Orlandi, o pesquisador português Alberto Filipe Araújo (2019) cataloga a polissemia que carrega o signo silêncio, sublinhando que se mostra bastante preponderante, para a maioria, a ideia de que se opõe ao barulho, ao som, à fala, à conversação, ao ruído.

Aparentemente, o silêncio é a privação do som e da palavra, ou seja, ele é vazio: uma desfiguração carnal e espiritual da vocação do humano para se exprimir mediante a linguagem. Só aparentemente. Na essência, o silêncio é esperança: ele transfigura o sentido, quer no plano pessoal, individual ou subjetivo, quer no plano mais universal e cultural (Araújo, 2019).

Alberto Filipe Araújo (2019) destaca dois tipos básicos: o exterior e o interior. O exterior seria aparentemente – mas só aparentemente – uma falta, uma ausência, um vazio; o interior assume-se, conforme o seu entender, como voluntário, que usa a linguagem para valorizar o sentido humano.

Em certa medida, esse silêncio se apresenta como pertencente à esfera do sagrado, por ser fascinante e tremendo e por despertar naquele que o vivencia um sentimento ora de terror, ora de espanto; e de

meditação, tranquilidade, reflexão, quietude, discernimento. Vive-se o silêncio como uma experiência multifacetada que ora surpreende, ora assusta. Daí podermos dizer que ele não é mero fenômeno mental assaz complexo, mas também estranhamente emocional, profundamente íntimo. Se, por um lado, a experiência do silêncio está mais intimamente ligada à cultura, por outro, ela é pessoal e intransmissível por aquele que a vive (Araújo, 2019).

Na sua cruzada por um silêncio pedagógico, o mesmo autor (ibidem) diferencia o silêncio imposto adveniente dos regimes autoritários do silêncio desejado, que, sendo uma opção, “pode ser criativo e gerar autoconhecimento, integração e profunda alegria”. Apesar dessa perspectiva centrada no silêncio criativo e no autoconhecimento, que adquire valor pedagógico quando aquele que o faz o usa para aprender e compreender certa mensagem falada, o pesquisador português não considera o silêncio comunicação. Como defende na entrevista, “a comunicação é da ordem do interativo, enquanto o silêncio é da ordem do não interativo, embora tenha em si uma espécie de interação” (Idem, ibidem).

Nessa linha, o autor coloca assim o silêncio e a Palavra, no sentido que tomamos de Breton (2006), não exclusivamente ligado à oralidade, mas sim enquanto ato que propõe mudanças sociais e políticas, em contraponto ao barulho e ao desprezo associado à “comunicação, sacrossanta dos séculos 20 e 21 e, sobretudo, a partir das tecnologias de comunicação, o se tornaram mais raros, mais inacessíveis, mas nem por isso menos importantes na vida espiritual” (Araújo, 2019).

Aquilo que Alberto Filipe caracteriza como silêncio imposto, neste trabalho designamos silenciamento, um modo forçado de esmagar o pronunciamento público de determinados acontecimentos, em que a coerção se faz perceptível, de forma escancarada ou dissimulada. Um silenciamento que o então jovem jornalista Abílio Tolentino sentiu assim que entrou para o jornal *Voz di Povo*, quando os colegas o avisaram de que havia “verdades que convinha não dizer ou escrever”, porque eram “militantes do partido no poder, e as notícias com carga negativa, mesmo que uma pequena confusão que envolvesse um dirigente ou um acidente, não caíam no agrado” (Tolentino, 2020).

Do testemunho de quem também tinha um irmão como um dos homens fortes do aparelho do partido no poder, o antigo ministro da Educação, Corsino Tolentino, fica visível que a coerção, ainda que de certa maneira dissimulada, se fazia presente, condicionando a abordagem jornalística do tema.

Nessa pesquisa mais de dimensão social e política do que da visão pedagógica do pesquisador português, o silêncio não se ajusta aqui a uma categoria negativa nem se aproxima do sinónimo de proibição ou de contraponto ao falatório bravo propiciado por essa era digital, em que quase todos os utilizadores se posicionam numa circularidade comunicacional jamais vista. Isso proporciona uma vozearia em que a comunicação, enquanto ato de troca, compreensão, reciprocidade, trama, dialética e transação, não se concretiza muitas vezes. Afinal, aponta o profeta da globalização tecnológica McLuhan (2005), não se pode comunicar, debater, (contra-)argumentar sem compreender o interlocutor. Nesses tempos de radicalidade, o virtual parece sobrepor-se ao real, e o ruído das mensagens, as clivagens, as narrativas de escuta surda tendem a nos levar mais ao vazio do que à troca.

Outrossim, o conceito de silêncio faz-se igualmente, além de significar “compressão, reflexão, pausa para o mínimo dialógico da fala interior” (Nonato, Bulla, Figaro, 2016, p. 5), ou não se apresenta, conforme escreve o citado Alberto Filipe Araújo (2019), “como pertencente à esfera do sagrado, por ser fascinante e tremendo e por despertar naquele que o vivencia um sentimento ora de terror, ora de espanto; e de meditação, tranquilidade, reflexão, quietude, discernimento”.

O silêncio apresenta-se aqui enquanto meio de comunicação (Breton, 2006), servindo para compreender, conforme a mediação sociocultural e política, a complexidade de uma sociedade que, muitas vezes, silencia na esfera pública, no pronunciamento público, algo que remete a uma lembrança traumatizante como a fome, mas que não se esquiva de a utilizar na esfera privada ou de fazer o uso político e estratégico quando quer ativar vontades políticas.

O autor do Elogio da Palavra faz a abordagem do silêncio em dois pólos, como já salientamos anteriormente: “O silêncio-defecção, que é ausência, retração, ensimesmamento; e o silêncio-comunicação, que carrega uma palavra frequentemente forte” (Breton, 2006, p. 42). A ideia de que o silêncio-comunicação poderia ser uma alternativa à possibilidade de violência pelo uso da palavra. Uma violência que se faz sentir numa sociedade cabo-verdiana na qual a voz dos homens do poder se prolonga nas antenas da rádio e da televisão públicas, pertencentes à maior empresa de comunicação do país, com a força de verborreia desatinada, sobretudo quando das transmissões diretas das sessões parlamentares ou nos noticiários de maior audiência.

Não se mostra difícil confirmar aquilo que Medina (2007) caracteriza, com base em Gramsci, como orientalizado no qual os detentores do poder conseguem mais vitórias do que derrotas no jogo mediático e no processo negocial com a débil sociedade civil.

Estudando possíveis relações de força e de poder que se dão na sociedade cabo-verdiana, tomamos como fundamental nesta pesquisa o entendimento gramsciano do Estado como relação social dinâmica, um terreno de conflitos, de influências e contra-influências, para compreendermos os multifacetados processos que envolvem a imprensa cabo-verdiana e a vida socioeconômica, cultural e política do país.

Com base no argumento de que as organizações da cultura, nomeadamente a imprensa, constituem uma dimensão desse terreno de conflitos e não devem ser compreendidas fora do contexto histórico-político e socioeconômico no qual estão inseridas, questionamos vários sentidos comuns que surgem nas discussões sobre os media privados em Cabo Verde, de maneira especial a ideia redutora que designa o *A Semana* o jornal oficioso do PAICV e do então executivo de José Maria Neves e o *Expresso das Ilhas* panfleto político do MpD. Concretizamos que, se esses jornais amplificam os discursos de políticos de que são próximos e os jornalistas, em vários momentos, neutralizam-se enquanto sujeitos sociais para reproduzirem mensagens por mais inverosímeis que sejam. Isso não significa que os semanários substantivam todas as posições políticas e os repórteres passivamente transcrevam todos os relatos das suas fontes.

Pontuamos que a relação se fazia complexa, demonstrando que o *Expresso das Ilhas*, em finais de 2004, ao promover uma cobertura contrária à reeleição de Agostinho Lopes com o discurso de que Jorge Santos seria o candidato ideal para aguentar a “cavalgada” de José Maria Neves, então presidente do partido concorrente (PAICV), nas eleições legislativas de 2006 não fez um benéfico serviço ao MpD, de que seria panfleto. Agostinho Lopes venceu as eleições internas, mas apresentou-se como um candidato enfraquecido na disputa ao cargo do chefe do executivo cabo-verdiano. Resultado: MpD conseguiu ocupar apenas 29 dos 72 lugares no parlamento cabo-verdiano, o PAICV elegeu 41 deputados, e a UCID, dois.

A Semana não resistiu à direção política do governo do PAICV, contudo não reificou todas as suas posições do partido. Foi esse jornal um dos responsáveis pela denúncia do envolvimento do ex-ministro das Finanças do PAICV, João Serra, em um suposto caso de pedofilia, tornar-se um escândalo político mediático. Em nome do critério de noticiabilidade, foi o primeiro órgão a estampar o nome do ex-governante como um dos envolvidos, ainda que antes o *Expresso* tenha lançado suspeições sobre o caso. Muitos dissabores o caso causou ao PAICV, pois os deputados dos partidos adversários não perderam nenhuma oportunidade de acusar o executivo de José Maria Neves de encobrir um ato moralmente condenável. O semanário denunciou a desorganização interna do partido, o confronto das alas.

Contraditar essa linearidade que aponta o A Semana como o jornal oficioso do PAICV e o Expresso panfleto do MpD não significou dizer que os semanários não têm ligação ideológica, conforme defendem. Sublinhar que os jornais se mostram a-ideológicos, neutros, seria admitir que eles se colocam acima dos objetos que querem compreender para “informar e formar os cidadãos” e pressupõe que esse grupo social – os produtores da notícia – possuiria uma consciência completamente perfeita, o que lhe permitiria manter uma postura desapaixonada ou neutra em relação à vida social, política e cultural.

Ao cruzar várias pistas da análise dos jornais em causa com a nossa experiência enquanto jornalista e observador participante, assentamos que os meios cabo-verdianos refletem a realidade complexa de um país onde se verifica excesso de protagonismo conferido aos políticos e onde a atividade intelectual, com alguma autonomia ou independência, se mostra bastante dificultada pelos detentores do poder que desejam manter sob controle as mentes mais fecundas ou engajadas. Diante desse quadro, os intelectuais escondem-se atrás de uma cortina de neutralidade política ou, ainda que haja algumas exceções, são cooptados pelos aparelhos administrativos do Estado. O cidadão comum, na maior parte das vezes, silencia-se ou é silenciado, e assim os jornais encontram como principais interlocutores os dois blocos que disputam o poder em Cabo Verde e as instituições coletivas, mesmo que estas desfrutem questionável representatividade.

Mais uma década depois, a nosso ver, continua válido o pensamento de que a adesão à ideia de independência no sentido de compromisso com pertencas, objetividade e imparcialidade jornalísticas, com a representação do homem comum ante os aparelhos administrativos ou conforme o pressuposto de que a imprensa seria um recurso fundamental com que poderia contar o cidadão para se proteger dos abusos do Estado não passa de um gesto formal, por mais sincera que seja a intenção de alguns agentes dos media. Mais que um suposto quarto poder, que contribuiria para o equilíbrio dos três poderes constitucionais tendo como interlocutor privilegiado o cidadão, conforme preconiza o modelo jornalístico americano, ou um poder moderador, que serviria para coordenar e moderar a ação dos poderes públicos colaborando na implantação ou manutenção de uma ordem democrática sempre percebida como instável, a imprensa cabo-verdiana seria um agente político moderador do diálogo entre os dois blocos que disputam o poder e as entidades coletivas.

Não quisemos com isso realçar que os jornais não incorporam num ou noutro momento reivindicações de quem não esteja no poder. Isso dá-lhes força política e garante-lhes maior credibilidade por parte dos leitores. Ainda assim

não nos parece que os cidadãos constituam os principais interlocutores da imprensa privada cabo-verdiana (apesar de esta vincar essa ideia). A violência pelo silenciamento ou marginalização das vozes consideradas periféricas apresenta-se a todo momento, mesmo porque também o homem comum se esconde para não falar da vida política; na maioria das vezes quando fala aos microfones dos repórteres, solicita anonimato. Existe um acordo quase tácito de não mencionar nome de cidadãos anônimos na imprensa, mesmo quando cometem um crime ou são suspeitos de ato ilícito.

O argumento de que os jornais privilegiam os políticos como principais interlocutores não pressupõe que a imprensa e os jornalistas sejam, passivamente, objeto de manipulação por parte daqueles que detêm o poder no arquipélago. Apesar de as empresas que sustentam os media apresentarem diversas dificuldades estruturais e muita dependência financeira e política dos proclamados protagonistas da sociedade cabo-verdiana e de não haver muitas referências no campo profissional jornalístico, eles não se manifestam inocentes nesse jogo de aproximação e conflito entre a imprensa, as fontes e os leitores.

Os agentes dos media não só não amplificam todas as tramas valorativas da sociedade política como usam diversos procedimentos para procurar construir a imagem de organizador da vida social, política e cultural com todas as contrariedades e os paradoxos que isso acarreta. Por meio de perguntas diretivas e culto a amizades, por vezes promíscuas, tentam arrancar informações confidenciais ou usam o argumento de autoridade para grafar como verdade absoluta algo que apenas tenha tal aparência.

2. Testemunho, memória, eufemismo apagador e a fome

O panorama pouco ou nada mudou. Há narrativas ou acontecimentos sobre os quais, como tentamos defender aqui, regista-se um silêncio estratégico, como enfatizamos na introdução com base no conceito de Muniz Sodré (2006), no qual se produz inicialmente um mapeamento completo da situação, de tal forma que viabilize a tomada de posição e escolhas racionais diante de eventualidades possíveis.

Estamos a falar da fome cerca de uma década após a independência do país. As pistas, os pronunciamentos públicos e os registros documentais são raros ou inexistentes. Enfatizamos o caso particular do combate à fome em 1985 na segunda maior ilha do país, com o financiamento da Cruz Vermelha Internacional, em que se prestou assistência médica e em géneros alimentícios a aproxima-

damente mil crianças de famílias cujos níveis nutricionais se mostravam muito baixos, como nos afiançou o médico Ernesto Rocha (2020). Rocha (2020), que a essa altura era delegado de saúde em dois dos três concelhos de Santo Antão, mas dava assistência médica a toda a ilha, garante que concebeu o programa direcionado a famílias com mais de quatro menores que apresentassem dificuldades profundas para arranjar o mínimo de sobrevivência.

O programa mostrou-se tão importante que a Cruz Vermelha Internacional contratou uma consultora alemã para supervisionar a distribuição das cestas básicas às mil famílias identificadas e que receberam o apoio alimentício por um ano. No entanto, perscrutando documentos para analisar o caso e contrapô-los a testemunhos, percebermos que todos os registos que ficaram na delegação da Cruz Vermelha na Ribeira Grande, de onde se fazia toda a distribuição, foram descartados, desviados ou desapareceram quando da mudança da sede da instituição.

De todo o modo, o desaparecimento documental não implica a impossibilidade de comunicar. Os testemunhos de quem trabalhou no programa e de quem recebeu os apoios tomam o lugar do documento, ainda que tal condição requeira cautela, pois, como sugere Todorov (2000, p. 16), o resgate integral de algo faz-se impossível, já que o esquecimento constitui uma condição da memória, sendo esta uma seleção entre o conservado e o esquecido.

Ajustando-nos à ideia de que o resgate integral se mostra inexecutável, tomamos como critério para validar o testemunho dos nossos interlocutores o acúmulo de fatos, desde o anúncio no jornal oficial do regime da chegada do programa da Cruz Vermelha a Santo Antão, ainda que em notas nas quais não se esmiúça o motivo da intervenção (Voz di Povo, 6 set. 1985, p. 6), a outras pistas documentais que dão dimensão realista à narrativa (Vaz; Santos; Andrade, 2014). Faz-se necessário esse cruzamento, já que, como consideram os mencionados autores, testemunhos se categorizam como discursos autobiográficos, que “supõem a coincidência entre o sujeito de enunciação e o sujeito de enunciado” (Vaz; Santos; Andrade, 2014, p. 3). Só que, ao contrário de uma confissão, o testemunho precisa ser publicizado, conforme acentua Ricoeur (2007, p. 3):

O indivíduo afirma a alguém que foi testemunha de alguma coisa que teve lugar; a testemunha diz: “creiam ou não, em mim, eu estava lá”. O outro recebe o seu testemunho, escreve-o e conserva-o. O testemunho é reforçado pela promessa de testemunhar de novo, se necessário; o que implica a fiabilidade da testemunha e dá ao testemunho a gravidade de um sermão.

Ao se categorizar a narrativa publicizada, o testemunho assume-se como uma extensão da memória (Ricoeur, 2007). No argumento do autor, o testemunho é, ao mesmo tempo, o ponto fraco do estabelecer da prova documental, já que “é sempre possível opor os testemunhos uns aos outros, quer no que diz respeito aos fatos relatados, quer no que respeita à fiabilidade das testemunhas” (Ricoeur, 2007, p. 3).

Aqui a memória resgatada se refere ao nível declaratório do testemunho, baseando-se no pressuposto da confiança outorgada a quem estava lá (Barbosa, 2016, p. 13). Uma confiança que advém ou emerge de uma problematização do próprio ato testemunhal, pois, lembram-nos Gerk e Barbosa (2018), com base no pensamento Joutard (2015), o testemunho constitui sempre um problema e não o problematizar leva-o à invalidade.

Não há compreensão sem crítica. Essa explosão de memórias se ancora no testemunho, em dar automaticamente legitimidade a discursos, sobretudo de vítimas. Entretanto nada muda mais que o passado, quando repensado a partir do presente. Não se buscam uma verdade e os fundamentos, apenas versões satisfazem. Não há um debate buscando um consenso, e sim duelo de forças (Gerk; Barbosa, 2018, p. 160).

Aliás, Barbosa (2016, p. 22) remete-se à ideia de que o testemunho apresenta a potencialidade de nos conduzir ao conteúdo das “coisas do passado, ao mesmo tempo que efetiva a operação historiográfica”. Invocar o testemunho é, para Barbosa (2016, p. 22), referir-se ao momento declaratório e sua inscrição (a memória arquivada). Podendo ressurgir toda vez que é acionada, essa memória declaratória inscrita sob a forma documental passa a representar o passado pelas narrativas, através de diversos artifícios retóricos.

Ou nas palavras de Ricoeur (2007), o testemunho é selado pelo arquivamento e sancionado pela prova documental.

Nessa perspectiva, a memória não constitui um ato de conservar a experiência, mas sim faz-se em novas construções com base em um material de referência, como conclama Halbwachs (1990), que lança a discussão sobre a memória coletiva partindo do campo da sociologia, e que, nas palavras de Pollak (1989, p. 3) “ênfatisa a força dos diferentes pontos de referência que estruturam nossa memória e que a inserem na memória da coletividade a que pertencemos”.

Para que a nossa memória se aproveite da memória dos outros, não basta que estes nos apresentem seus testemunhos: também é preciso que ela não tenha

deixado de concordar com as memórias deles e que existam muitos pontos de contato entre uma e outras para que a lembrança que nos fazem recordar venha a ser reconstruída sobre uma base comum (Halbwachs, 1990, p.39).

Fundamentado na ideia de fato social de Durkheim, com quem dialoga e de quem retoma o pensamento de que o social se impõe ao individual, Halbwachs (1990) atira-nos para não só a seletividade da memória – pressuposição que Todorov (1995) reifica não contrapondo a memória ao esquecimento, entretanto –, mas também para um processo negocial a fim de conciliar a memória coletiva e as memórias individuais. Numa perspectiva mais construtivista, Pollak (1989) assevera que não se trata mais de lidar com os factos sociais como coisas, porém de analisar de que maneira os factos sociais se tornam coisas e como e por quem eles são solidificados e dotados de duração e estabilidade.

Aplicada à memória coletiva, essa abordagem irá se interessar, portanto, pelos processos e atores que intervêm no trabalho de constituição e de formalização das memórias. Ao privilegiar a análise dos excluídos, dos marginalizados e das minorias, a história oral ressaltou a importância de memórias subterrâneas que, como parte integrante das culturas minoritárias e dominadas, se opõem à “Memória oficial”, no caso a memória nacional (Pollak, 1989, p. 4).

A abordagem aqui delineada segue essa linha, que tenta reabilitar a periferia, configurada no mundo rural que vive em função das chuvas escassas, e a marginalidade, mediante a voz daqueles que nunca se fizeram ouvir ou nunca foram ouvidos no ato testemunhal. Querer-se com isso questionar a memória construída sobre a fome, que até o momento é apenas invocada como passado testemunhal de um colonialismo que abandonou o arquipélago em momentos de seca não só por parte dos homens do poder, mas também de historiadores e outros pesquisadores, como se confirmou na rememoração do desastre de assistência na cidade da Praia, capital do país, quando estudiosos como António Correia e Silva e Fátima Fernandes invocaram a fome particularmente na década de 1940, na qual se inscreve o desastre de assistência.

De resto, por meio de uma entrevista ao historiador António Correia e Silva, um dos intelectuais cooptados pelo poder e que se tornaria ministro das áreas de Inovação e Ensino Superior até 2016, o jornal Expresso das Ilhas de 20 de fevereiro de 2019 recordava que o desastre da assistência acontecera havia 70 anos, em 20 de fevereiro de 1949, “matando centenas de pessoas que aguardavam pela distribuição de refeições quentes e de algum donativo que lhes permitisse se alimentarem” (Expresso das Ilhas, 2019).

À Cidade da Praia chegavam centenas de pessoas para se juntarem a outras tantas na mesma situação de pobreza e de carência alimentar, sobretudo crianças e mulheres. Foram estes a maior parte das mais de 232 vítimas mortais resultantes da queda do paredão do edifício dos Serviços Cabo-verdianos de Assistência, onde diariamente se reuniam mais de duas mil pessoas para receberem uma refeição quente e alguns donativos em alimentos. Os mortos foram sepultados em valas comuns no Cemitério da Várzea, dado à exiguidade de tempo e carência em material necessário (tecido e madeira e outros) para a confeção de caixões. Os vários relatos e documentos existentes sobre este tema dizem o mesmo sobre o que se seguiu. O espanto e a angústia da população da capital que logo ocorreu a prestar socorro às vítimas, trabalhando lado a lado com os soldados e funcionários dos serviços públicos na remoção dos escombros e transporte dos mortos e feridos ao Hospital. Para perpetuar este triste acontecimento, em meados da década de 2000 construiu-se junto à rampa do cais de São Januário, na zona da Gambôa que liga à Avenida dos Combatentes da Liberdade da Pátria, a poucos metros do local onde se deu a tragédia, um monumento de homenagem às vítimas (Expresso das Ilhas, 2019).

Ao mesmo jornal António Correia e Silva caracterizava o desastre da assistência como “momento extremo de sofrimento” na história do país, defendendo “a criação de um projeto museológico para promover a divulgação e valorização das fomes em Cabo Verde” (citado por Expresso das Ilhas, 2019).

O historiador saía de uma jornada promovida pela Universidade de Cabo Verde, para lembrar o “70 anos de desastre de assistência”, e visava “honrar a memória” das vítimas e conhecer o impacto desse fenómeno e das fomes de forma geral em Cabo Verde. Conforme explicou ao jornal Expresso das Ilhas e à agência de notícias Inforpress, pretendeu-se também com esse evento reunir e potenciar um projeto que existe na academia “de recolha de depoimentos das pessoas que presenciaram e viveram o desastre, salientando que não existem factos na história de Cabo Verde que tenha tido num único dia, consequências tão trágicas como o Desastre de Assistência” (citado por Expresso das Ilhas, 2019).

Portanto, 70 anos passaram-se e o testemunho dos que presenciaram o acontecimento continua por recolher. Por isso, a memória dessa tragédia humana segue por resgatar-se, apesar da urgência em fazê-lo, já que as vozes marginalizadas tendem, pelo ciclo normal da vida, a desaparecer.

De outro modo, a própria narrativa do historiador reproduzida pelo Expresso das Ilhas remete-nos a uma culpabilização do passado colonial numa dupla dimensão:

- uma ausência ou inação dos poderes públicos que não terão agido para evitar a tragédia dentro de outra tragédia, que era a fome que matava milhares de pessoas pelo país todo;
- um possível silenciamento imposto pelo regime salazarista, que imperava em Portugal e por extensão nas colônias, a relatos que não só poderiam embaraçar o então governo português, mas também poderiam servir para reconstituir o desastre.

Relatava assim o jornal Expresso essa dupla culpabilização:

“Viveu-se uma fome que é uma tragédia e em cima dessa tragédia viveu-se uma nova tragédia, portanto é o momento de extremo sofrimento e suas consequências são amplas na história de Cabo Verde”. Para António Correia e Silva, esta efeméride é pouco conhecida e lembrada pelos cabo-verdianos, isto porque, juntou, as informações sobre este acontecimento foram informações “censuradas”. “As informações sobre este acontecimento foram informações censuradas porque isto embaraçou imensamente o então governo de Portugal, porque a seguir a Segunda Guerra Mundial com o nascimento da [Organização das Nações Unidas] ONU, Declaração dos Direitos Humanos, Portugal fez um máximo de esforço para esconder este facto e isto criou condições propícias para se instalar o silêncio”, indicou. Lamentou, por outro lado, não ter havido até a presente data grandes investigações académicas sobre esse acontecimento que é mal conhecido ainda que tenha havido esforços para a sua divulgação, defendendo neste sentido a promoção de ações que incentivem a preservação deste período. “As novas gerações estão convencidas de que a fome em Cabo Verde é a fome de [19]47. Há muitas fomes em Cabo Verde tão violentas quantas a de 47, portanto um museu é capaz de mostrar e honrar o sofrimento dos cabo-verdianos ao longo do tempo” sugeriu, apontando que seria um museu com impacto que ajudaria na formação da consciência cívica no Cabo Verde moderno (Expresso das Ilhas, 2019).

Quando Correia e Silva menciona o “esforço para esconder este facto e isto criou condições propícias para se instalar o silêncio” (idem, ibidem), remete-nos a uma forma de silêncio político coercitivo, mais imposto do que negociado. Logo, mais perto daquilo que caracterizamos como silenciamento.

Esse mesmo trecho, em que o antigo ministro lamenta não ter havido até a presente data grandes investigações acadêmicas sobre esse acontecimento, que é mal conhecido ainda que tenham sido feitos esforços para a sua divulgação, leva-nos a outro silêncio: o silêncio memorável, ou seja, em que o esquecimento advém com mais força do que a lembrança.

Seja como for, e ao contrário daquilo que o historiador sugere, edições de vários jornais publicados em Portugal no século passado indicam que houve relatos da tragédia. Relatos que tiveram repercussão tal que o Ministério das Colônias se viu obrigado a emitir uma nota, reproduzida em vários jornais, dia 23 de fevereiro de 1949, em que reconheceu que houvera mais de duas centenas de pessoas que perderam a vida na tragédia. Um corte do jornal, facultado ao autor desta pesquisa pelo jornalista José Vicente Lopes⁵ e provavelmente do jornal Diário de Notícias, mostra que não houve silenciamento imediato dos relatos nas publicações:

As notícias recebidas de Cabo Verde sobre o desastre que motivou 232 mortos e 47 feridos que tiveram de ser hospitalizados atribuem a derrocada do muro ao vendaval que se desencadeou sobre a cidade. O elevado número de sinistrados foi devido à aglomeração de 3.500 indivíduos no momento em que estava distribuída a habitual refeição. As rápidas providências adotadas pelo governo local com o auxílio de toda a população da capital da colônia no referente aos tratamentos dispensados aos feridos, evitaram que o número de mortos fosse maior. Apesar da explicação dada sobre o desastre está ocorrendo um inquérito (Ministério das Colônias, 1949).

Ainda que não houvera, de imediato, um silenciamento no sentido de coagir os jornalistas a não relatarem nos primeiros dias o acontecimento que abalara toda a capital do país e a própria estrutura representativa do governo colonial em Cabo Verde, tudo leva a crer que depois da referenciada nota oficiosa do Ministério a proibição se fez sentir. Não se encontram mais referências consolidadas dessas mortes nas semanas seguintes nas publicações da época, pelo que se presuppõe que, mesmo que a coerção não tenha se mostrado de forma tão evidenciada, o fato de os jornais situarem na metrópole e, de um ou de outro modo, não quererem afrontar o fechado regime salazarista por causa de um acontecimento numa colônia fez com que o silêncio, estratégico ou não, ocorresse.

5 Autor do livro Cabo Verde. Um Corpo que se recusa a Morrer. 70 anos contra fome, 1949-2019, publicado em 2021, no qual descreve o tratamento político que a questão alimentar foi tendo ao longo dos últimos 70 anos. Trata-se de uma tentativa de romper com os silêncios analisados neste ensaio, mas estes, os silêncios, ainda resistem.

A narrativa de Correia e Silva (idem, ibidem) de invocar uma tragédia do passado remete-nos a uma tentativa de consolidar o pensamento que se quer uniformizador de que o signo fome, com mortes, faz parte de uma memória longínqua. Ou seja, o silêncio plasmado em decorrência da fome nos leva a um esquecimento produzido, que se configura como memória longínqua e que por vezes aflora em brechas de lembranças.

Um pensamento, de certa forma, opressor (Pollak, 1989), de que a fome constitui um passado mais longe do que as memórias e vivências individuais, assim como dados relacionados com a pobreza em Cabo Verde insistem em evidenciar.

De resto, o relatório conjunto das Nações Unidas e de outras organizações internacionais sobre a alimentação e o estado nutricional no mundo publicado em 2019 indica que mais de 12% da população se encontra em situação subnutricional, sendo a prevalência severa de insegurança alimentar 10% (ONU, 2019, p. 125).

Tomando como referência os dados publicados no relatório, a edição do jornal A Nação de 17 de julho de 2019 crava um texto com a chamada: “Fome atingiu 13% da população cabo-verdiana em 2018 – ONU”.

O relatório, divulgado ontem, mostra que uma em cada 10 pessoas, na população de todo o planeta, passou fome no ano passado. Segundo o Relatório da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o Estado da Insegurança Alimentar e Nutricional no Mundo, a fome atingiu 13% da população cabo-verdiana em 2018. O relatório, divulgado ontem, mostra que uma em cada 10 pessoas, na população de todo o planeta, passou fome no ano passado. O número totaliza 821,6 milhões de pessoas e se considerarmos pessoas em condição “moderada” de insegurança alimentar, o total chega a 2 bilhões, ou seja, 26,4% da população mundial, conforme o relatório. Em relação aos países lusófonos, o destaque é positivo, apesar de continuar a existirem situações de fome. “Nos últimos 12 anos, vamos dizer, a prevalência da subalimentação em Angola caiu pela metade, de 55% para 25% da população e em Moçambique também, a prevalência da subalimentação caiu no mesmo período, de 37% para 28%. Ou seja, em ambos os países, a tendência é positiva, porém, a situação continua preocupante. Em Cabo Verde e no Brasil, a situação é melhor. Em Cabo Verde, a fome atingiu 13% da população e menos de 2,5% da população no Brasil”, refere o relatório (A Nação, 2019).

Ao contrariar o histórico eufemismo praticado desde a independência de substituir o signo fome por outros como malnutrição, subnutrição, insegurança alimentar severa e debilidade, o jornal, conotado como opositor ao atual governo, que se autoproclama de centro-direita, mas que privilegia o mercado a políticas sociais, feriu um ideal unificador de não pronunciar esse flagelo a não ser para invocar o passado. Tal título, que crava a palavra fome, soa como insulto sobretudo num país onde o atual chefe do governo, José Ulisses Correia e Silva, coloca ou reitera o pensamento de que Cabo Verde se prontifica como uma experiência histórica diferenciada em África, por, entre outros aspetos ou características socioculturais e demográficas, ter feito uma aposta na escolarização e a “forte propensão cosmopolita dos cabo-verdianos” (Correia e Silva, 2007, p. 88 in Fonseca, 2007). Numa crítica à orientação da política económica do arquipélago, de 1975 a 1990, “empurrada para um espaço económico regional pouco dinâmico como é o da África” (Correia e Silva, 2007, p. 89 in Fonseca, 2007), o gestor, formado em Lisboa, apresenta uma visão eurocêntrica ou europeizante de uma direita liberal que não compactua com a ideia de miséria e que agora como governante não se mostra disponível a aturar.

Mesmo antes da publicação do relatório das Nações Unidas sobre o estado nutricional e perante o cenário de mais de um ano de seca que acompanha a história do país, o governante garantia que Cabo Verde estava preparado para qualquer que fosse o cenário: “Este ano choveu, ainda esperamos mais chuvas, mas estaremos prontos, como o fizemos no ano passado, quando tivemos um ano agrícola muito mau” (citado por Expresso das Ilhas, 2018).

Para que não houvesse dúvida, Ulisses Correia e Silva disse que “Cabo Verde é hoje um país que não tem o espectro da fome [...]. As fomes em Cabo Verde fazem parte do passado e as situações de insegurança alimentar e nutricional têm tido uma trajetória de redução constante e considerável” (apud EXPRESSO DAS ILHAS, 2018).

Ainda que reconheça a existência de “vulnerabilidades muito elevadas”, nomeadamente por causa da exposição do país “a choques e catástrofes naturais” (Expresso das ilhas, 2018), adota o eufemismo apagador. Na mesma mensagem, reproduzida pelo jornal, de um grupo económico que o próprio Ulisses Correia e Silva já dirigiu – portanto, com o qual mantém algum tipo de ligação mesmo que de memória –, o governo cataloga a desnutrição crónica, a pré-obesidade infantil e a anemia como desafios.

Essa narrativa atira-nos para uma espécie de esquecimento temporal que demarca o que se mostra possível lembrar e o que é necessário esquecer. Caso se refira ao passado longínquo, então é permitido lembrar. Senão, impõe-se o esquecimento. Há, por conseguinte, uma dimensão temporal no esquecimento comandado.

Independentemente desse esquecimento temporal que se quer construir, endossam os desafios que se colocam a Cabo Verde dados do Instituto Nacional de Estatísticas (INE) publicados no documento Perfil da pobreza: um olhar sobre as crianças

Em 2015, Cabo Verde registou, a nível nacional, uma incidência de pobreza absoluta global na ordem dos 35,2%, o que significa que cerca de 179.909 pessoas são consideradas pobres, ou seja, vivem em agregados familiares com consumo médio anual por pessoa abaixo do limiar da pobreza, fixado no valor de 95.461 [escudo cabo-verdiano] CVE (pouco mais de 2 dólares e meio por dia), para o meio urbano, e 81.710 CVE (pouco mais de 2 dólares por dia), para o meio rural, valores estimados como sendo o mínimo para garantir as necessidades básicas de alimentação e de bens e serviços não alimentares. Os pobres (179.909) distribuem-se em 32.738 agregados familiares, os quais representam cerca de 25,7% do seu total (INE, 2018, p.15).

A realidade que não se quer pronunciar evidencia no mesmo estudo do instituto estatal autorizado a mostrar o país em números que, apesar do crescimento de Cabo Verde nessas mais de quatro décadas de independência, a imagem de um país sucesso de padrões senão escandinavos, pelo menos europeus, está longe de se configurar na prática. Tanto que 14% das crianças vivem na extrema pobreza no país, em famílias cujos rendimentos não cobrem o mínimo de sobrevivência, ou o valor de limiar da pobreza definida pela própria sociedade política de Cabo Verde:

Das 81.645 crianças pobres, estima-se que cerca de 26.796, representando cerca de 14,1% do total das crianças menores de 18 anos, vivem em extrema pobreza, em agregados familiares com rendimentos que permitem consumos per capita anuais abaixo de 49.699 CVE (pouco mais de um dólar por dia), no meio urbano, ou menos de 49.205 CVE (pouco mais de um dólar por dia), no meio rural. Assim como a pobreza global infantil, a pobreza extrema é essencialmente rural. Cerca de 24,9% das crianças que residem no meio rural é considerada extremamente pobre, enquanto no urbano a incidência da pobreza extrema infantil é estimada em 7,6% (INE, 2018, p. 17).

O espectro da fome não se esfumou, portanto, como esse ideário de memória nacional pretende sugerir. A realidade quotidiana, sobretudo no meio rural, choca com a imagem de um país de sucesso que sempre se quis erigir, independentemente do bloco político, mais à esquerda ou mais à direita, que está no poder. Se no passado o bloco que invocou a fome para denunciar a situação de flagelo colonial fez o signo silenciar-se nas páginas do jornal oficial, entre 1975 e 1990, no presente o partido que se revela mais europeizante também usa essa tentativa de apagamento como tática conceitual, por vezes ambígua e que não se ajusta àquilo que as organizações internacionais tomam como fome.

A nota esclarecimento que o Ministério da Agricultura e Ambiente fez publicar no dia 29 de julho de 2019, por meio da assessoria de comunicação e imagem, em reação à mencionada notícia divulgada no jornal A Nação de 17 de julho de 2019, intitulada “A fome atingiu 13% da população cabo-verdiana em 2018 – ONU”, evidencia essa proposição. Fazendo uso de um conceito desenhado na Lei Direito Humano à Alimentação Adequada em Cabo Verde (Lei nº 37/IX/2018, artigo 3.º, alínea f), o ministério delinea a fome “como sendo um estado, com duração de pelo menos 1 (um) ano, de incapacidade de adquirir comida suficiente, definida como um nível de ingestão alimentar insuficiente para atender necessidades energéticas alimentares”. Ora, tal desenho tacitamente não se alinha com aquilo que a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) padroniza ou preconiza. A FAO (citado por ONU, 2019) considera a prevalência da subalimentação indicador que mede os progressos em matéria de redução da fome no mundo, pelo que nesse patamar e tomando como referência o quadro do citado relatório das Nações Unidas a prevalência da fome em Cabo Verde atingiria, de fato, 13% da população.

No jogo de palavras e conceitual, aproximando-se do designado por Candau (1998) como metamemória, que se refere à memória compartilhada, sendo nesse caso um conjunto de representações da memória que se quer constituir, o Ministério cataloga que não haveria fome no arquipélago:

Entendemos que a notícia divulgada no Jornal “A Nação” de 17 de julho de 2019, intitulada “A fome atingiu 13% da população cabo-verdiana em 2018 – ONU”, baseia-se no conceito usado pela FAO, para produção do relatório SOFI. De acordo com os dados, a prevalência da Subalimentação em Cabo Verde, 12,6% (pág. 133-tabela A 1.1), tendo registado uma diminuição de 1,4 pontos percentuais

(p.p.) relativamente à média de 2004-06, mesmo tendo os dois anos consecutivos da seca. Ainda segundo a figura 25, página 59 do relatório, a prevalência da subalimentação em Cabo Verde é baixa e sem impacto no desenvolvimento económico do país. Por isso, é fundamental, realçar que em Cabo Verde, os últimos dados sobre a situação alimentar e nutricional no país (IN_VAF, 2018), tem melhorado. De um modo geral a proporção de crianças com subnutrição (desnutrição aguda e crónica) tem tido uma tendência decrescente ao longo dos anos. A prevalência da anemia em crianças menores de cinco anos reduziu de 52% em 2009 (IPAC, 2009) para 43% para 2018 (IDSR III, 2018). Relativamente à disponibilidade dos alimentos, apesar dos maus anos agrícolas, o abastecimento do mercado tem sido regular em todo o território nacional, sem grandes variações dos preços dos principais produtos alimentares, sobretudo os Produtos Alimentares de Primeira Necessidade (Ministério da Agricultura e Ambiente, 2019).

Isso demonstra aquilo a que se refere Huyssen (2014, p. 183): “toda lembrança está sujeita a interesses e usos específicos”. Logo, não há neutralidade na narrativa que o Ministério e o Governo querem fazer memorável, ainda que as memórias periféricas daqueles que vivem abaixo do limiar da pobreza ou que passam fome prossigam o seu trabalho de subverter o silêncio que se quer impor ou negociar na esfera pública. Tais memórias, porém, afloram em momentos de crise em sobressaltos bruscos e exacerbados (Barbosa, 2016), como nesses últimos anos de seca em Cabo Verde. Reitera, aliás, Barbosa (2016, p. 11) que os “fenômenos memoráveis são conflituosos e estão em permanente fluxo no tempo”. Nem todos têm do que se orgulhar do seu passado.

A memória comum faz-se assim dificultada pela tendência identificada em Candau (1998) de um exercício do presente real, experiência concreta e íntima com o tempo de dissolver no tempo real essa sucessão de instantes que enfraquece a temporalidade cronológica. Ou seja, nota-se nos relatos dos homens do poder uma tentativa de “produzir a respeito de uma memória supostamente comum a todos os membros do grupo” (Candau, 2011, p. 24). Nesse caso, o apagamento da fome, agora pronunciada em eufemismos, por meio de uma narrativa de progressos alcançados na economia, na educação, na saúde, constitui, a nosso ver, uma tática no jogo dialético entre a lembrança e o esquecimento do presente real, nomeadamente nas periferias.

3. Esquecimento, usos (ou abusos) da memória e famintos

Não estamos aqui a contrapor o esquecimento à memória. Mesmo porque, seguindo a linha de Todorov (1995), não se vê antagonismo entre esses dois elementos. Um não se opõe ao outro. Antes, o esquecimento é uma condição da memória, já que esta se constitui na interação entre o esquecido e o conservado. Não se pode resgatar todo o passado. Portanto, o esquecimento assume fundamental importância. Não os esquecimentos contemporâneos, provocados pelo excesso de informação produzida que nos leva à desmemória, como referencia Candau (2011 citado por Matheus, 2011, p. 306), o que provocaria “uma desconexão social” e consequente perda identitária. Referimo-nos àqueles que o autor francês designa “esquecimentos tradicionais”, os capazes de vincular os indivíduos ao presente e que funcionam como fator essencial na criação de identidades culturais.

Dialogando com Huyssen (2014), podemos aqui categorizar que a memória da fome, que constitui um trauma não só para quem a viveu, mas também para quem faz dela um passado longínquo, faz emergir uma estratégia de suplantação, como se o trauma do outro devesse ser “suplantado, na hierarquia do sofrimento, pelo sacrifício e o sofrimento do próprio sujeito” (Huyssen, 2014, p. 181).

Essas lembranças traumatizantes, lembranças que esperam o momento propício para serem expressas (Pollak, 1989), mobilizam um esquecimento voluntário, pois, não sendo pronunciáveis a todo o momento, não estão apagadas nem no tempo nem no corpo.

A fome, na condição de lembrança traumatizante, fica confinada ao silêncio em muitos momentos da história recente do país e na memória de muitos que a viveram em diferentes períodos das suas existências, na década de 1940 crianças e depois da independência enquanto mulheres e homens chefes de família. Portanto, dizemos, com Pollak (1989), que, por trás desse esquecimento voluntário, não estão apenas fenômenos de dominação por parte dos homens do poder. Existe a clivagem entre a memória oficial e a dominante, que usa as lembranças do passado colonial e abusa delas para esconder ou minimizar eufemisticamente o flagelo que acompanha a história do arquipélago. Há ainda as memórias subterrâneas, cuja significação do silêncio sobre o passado não só se apresenta enquanto resistência impotente ao excesso de discursos oficiais, mas também advém de tentativas de evitar reviver o sofrimento ou mesmo a vergonha de ser uma personagem da fome, tão condenada ou condenável.

Não se identifica oposição entre o Estado, no seu sentido estrito como sociedade política, e a sociedade civil, na qual se incluem os sobreviventes da fome. A necessidade de suplantar o sofrimento pode apresentar-se em tons e em natureza diferentes, mas o uso exagerado do passado para fazer uma fronteira clara com o presente está de um lado e do outro, o passado.

A sociedade política pouco estará interessada a reconhecer certo fracasso da narrativa de culpabilizar a inação governativa no tempo colonial pelo desastre humano e, do ponto de vista individual ou coletivo, as pessoas fazem do eufemismo uma escapatória para o signo, transformando-o em outros, como fraqueza e debilidade. Nomear ou pronunciar a palavra fome é, em muitos casos, reviver ou reconstruir uma memória que se quer apagar ou não se deseja evidenciar.

Ou seja, há duas memórias no não dito sobre a fome. A primeira, uma memória oficial que apaga casuisticamente a expressão para colocar o país em outro momento; e a segunda, aquela dos outros, até mesmo da população, que esconde, em camadas sucessivas de esquecimento, uma lembrança traumática e terrível em suas vidas. Há um esquecimento comandado e um esquecimento deliberado, um esquecimento de reserva, de que fala Ricoeur (2007).

Nesse caso, tal como escreve Pollak (1989) sobre os sobreviventes do nazismo na Alemanha e na Áustria, mantidas as devidas proporções, o “silêncio sobre o passado está ligado em primeiro lugar à necessidade de encontrar um *modus vivendi* com aqueles que, de perto ou de longe, ao menos sob a forma de consentimento tácito, assistiram” (Pollak, 1989, p. 6) ao seu tormento. Nesse caso, quando quem viveu a fome não quer pronunciar esse nome faz do esquecimento uma tática de resistência.

Não provocar o sentimento de culpa se torna então um reflexo de proteção daqueles que da fome serviram para explorar os que pouco tinham pela troca de pequenas propriedades ou bens por comida ou deixaram de oferecer pão a quem precisava – fenômenos que o romance *Os famintos* escancara sobre a realidade da ilha de Santo Antão—, contudo “essa atitude é ainda reforçada pelo sentimento de culpa que as próprias vítimas podem ter, oculto no fundo de si mesmas” (Pollak, 1989, p. 6).

Existem nas lembranças de uns e de outros, zonas de sombra, silêncios, não-ditos. As fronteiras desses silêncios e não-ditos com o esquecimento definitivo e o reprimido inconsciente não são evidentemente estanques e estão em perpétuo deslocamento (Pollak, 1989, p. 7).

4. Contraponto silêncios/esquecimento, testemunho e memória

O silêncio pode ser interpretado, num primeiro momento, como um interdito ao dizer, consciente ou inconscientemente refletido em nome de uma memória nacional, individual ou grupalmente bloqueado por trauma ou por vergonha. Vagueia numa linha que vai do esquecimento por apagamento de rastros (Ricoeur, 2007), passa pelo esquecimento voluntário e não-dito até chegar ao esquecimento de reserva, não existindo nenhuma linearidade nesse jogo, que se mostra sempre dialético, entre a extinção definitiva e as memórias que ficam por pronunciar na esfera pública.

Qualquer tentativa de apagar os rastros significaria extinguir a existência de mulheres, homens, crianças, milhares deles, que nesse país morrem ou morreram de fome ou passam por dificuldades extremas a ponto de não ter os mínimos nutricionais para sobreviver. Fazem essa operação os estudos sobre a fome e os media, quando transformam a existência dos seres humanos que sucumbiram à fome em um número. A história de vida dos sujeitos imerge diante de um montado de estatísticas.

Rastros da fome levam-nos a cenários extremos, a episódios dramáticos. Há mulheres e homens que a história ainda não se pôs à escuta. Estão desenhados nos testemunhos, nas vozes marginalizadas, nos contos, nas obras literárias. Estas últimas, como nos lembra Ferrão (2010, p. 11), “se constituem, no presente do criador, em um trabalho narrativo e memorável que, sem querer, deixa pistas para a sua reconstrução, que ora se dá num presente não menos histórico e dotado de sentido”.

As pistas de *Os famintos* apresentam-se de forma dilacerante, ao contrário dos citados *Chiquinho* e de *Os flagelados do vento leste*, que, apesar de terem como pano de fundo a miséria por que passava o povo das ilhas, trazem uma narrativa não só menos política, mas também menos questionadora e descritiva dos cenários de abuso e do desastre humano.

Em *Os famintos*, escrito nos anos de 1960 e proibido pela ditadura salazarista em Cabo Verde, onde viria a ser publicado na década seguinte, o autor Luís Romano retrata, com tremenda força verbal, a miséria humana, a exploração, a pobreza extrema, a seca e a fome que atingiram as ilhas de São Vicente e, principalmente, Santo Antão, sua terra natal. O romancista delinea personagens com percursos de vida similares aos de pessoas reais que se estenderam no chão e de lá não se levantaram; mulheres forçadas a migrarem, para se prostituir na ilha vizinha e assim mobilizar algum recurso para enviar à família, que permanecera

na fictícia Ilha sem Nome; os deportados para o trabalho escravo em Santo Tomé e Príncipe; os chicoteados até a morte por causa de uma banana; os explorados não pelos colonos portugueses, mas por gente da própria terra, que, tendo alguma reserva em gêneros alimentícios, aproveitavam a miséria alheia para retirar deles os poucos bens que ainda lhes restavam em troca de alguns litros de milho que mandava para sustentar a família por poucos dias.

Fazendo uso de uma estratégia narrativa não linear, Romano cria vários núcleos que surgem e desaparecem da sua obra ficcional. A cada capítulo, novas personagens emergem e com elas novas histórias de vida, como o Estudante rebelde, que prefere a companhia dos músicos do povo, que fazem as tocatinas à noite para esquecer as amarguras da vida, ou o Emigrante revolucionário, que fugiu da Argentina numa aventureira viagem depois de se envolver em lutas proletárias e de assassinar um “racista” nas terras de pampas. Pelo olhar de quem saiu e voltou, o escritor critica em proporções idênticas tanto a exploração social como a passividade do povo, ou não seria Romano, um homem de esquerda que assumiu a luta para a independência de Cabo Verde e que por causa disso foi perseguido e teve de se refugiar no norte do Brasil.

Nessa escrita contundente não só do ponto de vista literário, mas também político e social, o romancista desenha os diferentes estratos sociais e revela como eles se ajustaram à tragédia. Reitera em bastos momentos, por um lado, a passividade e o conformismo do campesinato; por outro, a exploração tenaz da miséria alheia por parte da pequena burguesia. Quadros de tragédia dentro da própria tragédia da fome se fazem presentes no texto:

O camponês fitou o teto e suspirou.

– Quanto o senhor pode dar?

– Está vendo... nessas coisas... nem se sabe o que vale uma horta hoje em dia. As chuvas não vêm. Doença de plantação. Despesas de toda a casta. Compro a terra e fico com o dinheiro empatado na certa.

– Queres três contos e duzentos?

– Cosme ficou assarapantado, boca aberta, as mãos bem à cadeira para não cair.

– Seja! Maior é Deus! (ROMANO, 1962, p. 44).

Cosme evidencia o comodismo religioso, tanto criticado no romance, já que o autor defende que a Igreja Católica comunga com os abusos e a inação,

assim como com a fragilidade de quem, no desespero, coloca a sobrevivência da família, ainda que temporária, acima de qualquer interesse material. À debilidade do camponês nesse processo negocial, Romano (1962) opõe a astúcia do comerciante, que se aproveita da seca para comprar a preços irrisórios uma propriedade e depois se gaba de ter adquirido algo de valor muito acima daquilo que pagou ao incrédulo Cosme. Os parágrafos seguintes ao diálogo constituem o signo da exploração que o próprio governo colonial proibira em Santiago, maior ilha de Cabo Verde, ainda no século XIX, quando também por causa da seca e da fome muitos tendiam a trocar bens materiais por alimentos (Pereira, 2015, p. 260).

Fora esse quadro, personagens anônimos pululam em sua trajetória migratória e pelo olhar narram o destino daqueles que caem de disenteria, de fome, de agonia, de desespero. Diálogos de mãe e filho, que caminham entre cadáveres e pré-cadáveres, a desviar-se dos corvos e urubus que se alimentam dos humanos inertes, constituem uma descrição tão realística e vestígios de testemunho de um tempo em que as pessoas percorriam longas distâncias na exasperação para alcançar algo para comer:

As pessoas paravam uns momentos, que talvez conhecessem o “finado”, para depois se afastarem. Os meninos encolhiam-se nas saias das mães, espivavam e perguntavam: – Mãe, quem é? Quem é, mãe?

– É fulano das bandas do Cabeço, respondia a mulher com a voz embargada. E eles continuavam espreitando até que a volta do caminho cortasse a cena. Longo tempo olhavam para trás supersticiosos.

O silêncio apoderava-se de tudo: das fazendas, das aldeias, das casas dispersas que lembravam os nomes dos que partiram ou ficaram sepultados a esmo e os que os passarões teimavam em desenterrar.

– Quem é, Mãe? Mãe, quem é?

– Um fiel cristão que já terminou penitência na terra. E ela fazia um sinal da cruz enquanto rezava um padre-nosso (Romano, 1962, p. 25-26).

As histórias de Rosalina, do Estudante rebelde, do regressado revolucionário e das outras personagens do romance de Luís Romano (1962) entrecruzam-se com as de muitas Terezinhas, Perlas e Paulins, de outro romance, lançado em novembro de 2019, que redesenha um dos esquecimentos do percurso do arquipélago e que envolve dramas, tragédia, salvação, encalhe, mortes.

Na noite de 25 de novembro de 1947, altura em que a fome rondava ou dizimava milhões de pessoas não só em Cabo Verde, como em outros países, em consequência dos conflitos da Segunda Grande Guerra, o cargueiro John Schmeltzer, de cinco porões, encalha na zona Canjana, ilha de Santo Antão, com uma carga de toneladas de milho comprada na Argentina para socorrer a população da Suécia por aqueles tempos.

Quase 70 anos depois, o médico alemão Pitt Reitmaier, que mantém relação com Cabo Verde desde a década de 1980, quando veio na condição de cooperante trabalhar na ilha de Santo Antão e ali estabeleceu laços, convida o amigo e colega de profissão António Pedro Delgado, este natural da mesma ilha, a remexer nessas lembranças traumatizantes desse marco da história. O caminho traçado foi o cruzar testemunho de quem esteve em Canjana durante o encalhe com documentos e registros jornalísticos consultados sobretudo na Europa e nos Estados Unidos. Feita a recolha, os dois médicos narram em estilo de romance histórico a sobrevivência na década de 1940 pela voz de Perla, a menina que servia os tripulantes do navio encalhado e que viria a tornar-se uma figura conhecida, mãe de estrelas do futebol que jogariam mais tarde na Europa em equipes muitas conhecidas e admiradas em Cabo Verde, mas também por testemunhos que Reitmaier recolhe ou recria das conversas que teve ao longo do período em que combatia a malnutrição e as doenças diarreicas no maior dos três municípios de Santo Antão, o concelho Porto Novo.

Reitmaier e Delgado, ainda que ao estilo ficcional, puseram-se à escuta das vozes marginalizadas ou mesmo periféricas e com tal empreendimento responderam à condição primeira para que os testemunhos, enquanto pronunciamento publicável ou publicado, se façam. De outro modo, essas pistas da ficção dotadas de sentido e que se remetem a pessoas reais com percurso de vida reais nos levam à ideia de um esquecimento de reserva, “aquele esquecimento que afeta tão profundamente que coloca marcas duradouras, persistentes, que voltam periodicamente” (Barbosa, 2016, p. 23). A fome de tanto voltar, de tanto ser reconhecida como marco do nosso percurso, produz o esquecimento de reserva, ou seja, permanece esquecida, mas como possibilidade de ser novamente reconhecida.

Seja como for, a despeito dos retratos na literatura, como em obras já citadas neste texto, e de existirem locais que atijam a memória, como o do desastre de assistência, na cidade da Praia ou Canjana, onde encalhou o navio John, permanece o tabu das histórias individuais e grupais tanto nas conversas familiares e, mais ainda, nas biografias dos personagens públicos. Os testemunhos continuam por pronunciar-se como narrativas para a reconstituição da história do país.

As razões de tal silêncio serão coerentes por parte da antiga potência colonizadora e dos que simpatizaram com os ditames do regime salazarista, no entanto torna-se pouco compreensível que ainda reine o silêncio dos historiadores, assim como se mostra complexo deslindar o das vítimas.

Pollak (1989) vê razões bastante complexas para o silêncio das vítimas. Para poder relatar seus sofrimentos, uma pessoa precisa antes de mais nada, como já dissemos, encontrar uma escuta. Por ora, apenas a ficção tende a colocar-se à escuta das testemunhas da fome e, com isso, contribui para que a memória se faça.

A reedição do referenciado *Os famintos* no início de 2020 e o fato de se citar a fome nos jornais em 2019 são pistas de rastros que existem e tendem a revelar-se à medida que haja escuta aos testemunhos de quem ainda vive ou viveu as tragédias da fome. Assim, reiteramos, com Ricoeur (2007), que, ainda que não haja trabalhos consolidados de historiadores sobre a tragédia da fome relacionada com o encalhe do cargueiro John, trabalhos escritos dos historiadores acerca da magnitude daquilo que passou em Canjana, onde não só muitos escaparam da fome graças ao milho que comparam dos porões de John, mas também inúmeros morreram por consumo excessivo do milho apodrecido recuperado do fundo do mar ou por outra causa por desvendar, não são os seus únicos recursos de representação do passado. Eles concorrem com textos de ficção, adaptações ao teatro, ensaios, panfletos, fotos, telefilmes. Concretamente, além do mencionado romance *Tempo de John*, tem-se registros em peças teatrais e adaptações ao audiovisual da saga Canjana por parte de um dos mais antigos grupos teatrais de Cabo Verde, *Juventude em Marcha*. Ademais, o gênero retrospectivo próprio à história concorre com os discursos prospetivos, os projetos de reforma, as utopias. Em suma, concorre com os discursos voltados para o futuro, como o que quer transformar Canjana num local de memória e de visita turística.

Os historiadores não devem esquecer que são os cidadãos que fazem realmente a história – os historiadores apenas a dizem; mas eles são também cidadãos responsáveis pelo que dizem, sobretudo quando o seu trabalho toca nas memórias feridas. A memória não foi apenas instruída, mas igualmente ferida pela história (Ricoeur, 2007, p. 6).

Considerações finais

O diálogo aqui delineado levou-nos a estabelecer uma espécie de tipologia de silêncios. Ou seja, em alguns momentos deste texto, o silêncio apresenta-se como estratégico, pois estabelece o tempo de dizer e um tempo de esquecer. No

tempo de dizer, a narrativa publicitada da fome tornou-se importante para a ação política na luta para a independência numa dupla dimensão, como escrevemos no primeiro capítulo: não só na (re)motivação das e dos jovens que adiaram quase tudo para travarem duras batalhas nas matas da Guiné contra as tropas portuguesas, mas também na mobilização de vontades e apoios políticos, material e no campo de formação de quadro na esfera internacional. No tempo de esquecer, a *parole* do pós-independência faz com que as lembranças sejam confinadas ao silêncio no que tange tanto a falas dos governantes como a publicações dos autores e historiadores, a partir de 1975. Uma estratégia que marginaliza as vozes do cotidiano vivido, porém que a ficção recupera.

Quando o passado longínquo se assume como fundamental para aliviar ou fazer esquecer o passado recente, o silêncio torna-se memorial. O silêncio advém de um esquecimento produzido, que se configura como memória longínqua e que por vezes aflora-se em brechas de lembranças. Esse esquecimento produzido no pós-independência, quando se quer construir um arcabouço de sentido para o país, torna-se muito mais importante do que as lembranças, que são só invocadas pelos governantes para justificar uma ou outra dificuldade em construir uma nova era. Do ponto de vista individual, as lembranças do passado longínquo servem para se esquivar e esquecer os momentos mais recentes de miséria.

Sobre esse flagelo, há também uma fala eloquente que se dá quase sempre por táticas eufemísticas, isso quando a *parole* fraqueza e debilidade substitui a fome no cotidiano vivido ou os signos malnutrição e subnutrição, com os quais os governantes e pesquisadores tentavam esconder a miséria e as múltiplas ausências, de comida a condições sanitárias. Fazem-se silêncios eloquentes que, de tanto serem reiterados, em eufemismos, por meio de pistas ficcionalizadas ou nas conversas privadas, conseguem ser ouvidos. De outro modo, as lembranças estão ainda confinadas ao silêncio no que tange a publicações dos autores e historiadores, passam de uma geração a outra pela oralidade, no espaço privado, e por isso permanecem vivas na memória.

Em outros momentos, o silêncio faz-se negociado, mesmo ou sobretudo quando essa negociação não se mostra formal. Nesses casos, não dizer resulta menos de uma imposição e mais de uma percepção captada no seio do grupo de pertença ou no campo profissional. São as verdades que convinham não dizer, como afirma o jornalista Abílio Tolentino (2020), para não causar mal-estar com os chefes nem ferir a imagem de país que supera os seus próprios limites.

Mais no campo individual, o silêncio dá-se muitas vezes por causa de uma dor pessoal, como a perda de um filho ou de um familiar em tempos de miséria, seca e fome. O silêncio da dor faz-se para que a vida siga, ainda que as marcas estejam presentes nas expressões, nas imagens, nas pistas de que houve uma existência que se foi em momento difícil.

Quando as perdas são coletivas ou grupais, tornam-se traumáticas. O silêncio advém de um trauma por parte de quem presenciou a miséria, a fome e as mortes e carrega consigo marcas psicossociais dessa experiência vivida. O silêncio traumático que faz com que se evite mencionar o flagelo de todo modo, a ponto de, bastou que um jornal colocasse a palavra fome no título de notícia em 2019, citando um relatório, o das Nações Unidas, para que o governo mobilizasse uma nota de esclarecimento tentando esconder por trás de um jogo conceitual uma realidade inegável. Demonstramos, aliás, que há um esforço político, mas também social, de barrar no tempo e na memória esse flagelo.

Portanto, reiteramos que o silêncio aqui não é apagamento nem resulta de algo imposto, como na sua dimensão coercitiva. É também estratégico, uma fala memorial e eloquente, negociada por vezes ou que se esconde por trás de uma dor e de um trauma.

Referências bibliográficas

A Nação. A fome atingiu 13% da população cabo-verdiana em 2018 – ONU. *A Nação*, 17 jul. 2019. Disponível em: <<https://anacao.cv/a-fome-atingiu-13-da-populacao-cabo-verdiana-em-2018-onu/>>.

Aldé, A. (2004). *A construção da política: democracia, cidadania e meios de comunicação de massa*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Barbosa, M. (2007). *Percursos do olhar: comunicação, narrativa e memória*. Niterói: EdUFF.

Barbosa, M. (2010). Múltiplas formas de contar uma história. *Alceu*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 20, p. 25-39, jan./jun.

Barbosa, M. (2016). Meios de comunicação: lugar de memória ou na história? *Contracampo*, Niterói, v. 35, n. 1, p. 7-26, abr./jul.

- Bergson, H. (1999). *Matéria e memória: ensaio sobre a relação do corpo com o espírito*. Tradução de Paulo Neves. 2. ed. São. Paulo: Martins Fontes.
- Bourdieu, P. (2005). *A economia das trocas simbólicas*. 6. ed. São Paulo: Perspectiva.
- Breton, P. (2003). *Éloge de la parole*. Paris: Editions la Découverte.
- Cabral, A (2013). *Obras escolhidas*. Praia: Fundação Amílcar Cabral. Instituto-Camões.
- Candau, J. (2005). *Anthopologie de la mémoire*. Paris, Armand Collin.
- Candau, J. (2011). *Memória e identidade*. Tradução: Maria Leticia Ferreira. São Paulo: Contexto.
- Candau, J. (1998). *Memoire et identité*. Paris: PUF.
- Correia e Silva (2007). Cabo Verde: três décadas de economia à luz da Constituição e da praxis governativa. In Fonseca, J.C. (org).Cabo Verde três décadas depois. Cidade da Praia:Revista Direito e Cidadania,
- Deleuze, G. (1997). *L'Abécédaire de Gilles Deleuze*. Paris: Éditions Montparnasse.
- Ducrot, O. (1987). *O dizer e o dito*. São Paulo: Pontes.
- Expresso das ilhas (17 out. 2018) Cabo Verde é um país sem o espectro da fome – PMDisponível em:<<https://expressodasilhas.cv/politica/2018/10/17/cabo-verde-e-um-pais-sem-o-espectro-da-fome-pm/60547>>. Acesso em: 18 fevereiro 2019.
- Expresso das ilhas (20 fev. 2019). Desastre da assistência foi há 70 anos. Disponível em: <<https://expressodasilhas.cv/pais/2019/02/20/desastre-da-assistencia-foi-ha-70-anos/62461>>. Acesso em: 10 março 2020.
- Ferrão, J.C.. (2010). *Mídia, oralidade e letramento no Brasil: vestígios de um mundo dado a ler*. Tese (Doutorado)- Universidade Federal Fluminense, Niterói.
- Garfinkel, H. (1984). *Studies in ethnomethodology*. Chicago: Polity Press.

- Gerck, C; Barbosa, M. (2018). Jornalismo, memória e testemunho: uma análise do tempo presente. *Contracampo*, Niterói, v. 37, n. 1, p. 150-167.
- Guessier, A. H. (2003) *A etnometodologia e a análise da conversação e da fala*. Santa Catarina: [s.l.], 2003. Découverte.
- Halbwachs, M. (1988) . *Les cadres sociaux de la mémoire*. Paris: Albin Michel.
- Halbwachs, M. (1990). A memória coletiva. São Paulo: Vértice.
- Hayano, DM (1979). Auto-Ethnography: Paradigms, Problems, and Prospects. *Human Organization*, v. 38, n. 1, p. 99-104.
- Hawking, S. (1994) *Uma breve história do tempo*. Rio de Janeiro: Rocco
- Huyssen, A. (2014). *Culturas do passado-presente: modernismos, artes visuais, políticas da memória*. Rio de Janeiro: Contraponto/Museu de Arte do Rio.
- Jones, S.H. (2005). Autoethnography: Making the Personal Political. In: Denzin, N K.; Lincoln, Y S. (orgs.). *Handbook of Qualitative Reasearch*. Thousand Oaks: Sage.
- Joutard, P. (2015). *Histoire et mémoires: conflits et alliance*. Paris: Éditions la Découverte.
- Lopes, J.V. (1996). *Cabo Verde: os bastidores da independência*. Praia: Instituto Camões, Centro Cuilturaçl Português.
- Lopes, M. (1979). *Chuva brava*. São Paulo: Ática.
- Lopes, M. (1986). *Os flagelados do vento leste*. São Paulo: Círculo de Livros.
- Medina, J.A. (2007) *Imprensa Privada e Estado numa Sociedade “Orientalizada”*: uma visão crítica sobre Cabo Verde no início do século XXI. Dissertação de Mestrado em Comunicação. Niterói: UFF.
- Medina, J.A. (2020). SILÊNCIOS: estratégia política e comunicacional em Cabo Verde, Ministério da Agricultura e Ambiente (29 jul. 2019). Nota de esclarecimento. A Nação.
- Ministério das Colónias (23 fev.1949). Nota oficiosa. *Diário de Notícias*, Lisboa.

- Organização das Nações Unidas (ONU,2019). *The state of food security and nutrition in the world*. Roma: ONU.
- Orlandi, E.P. (2007). *As formas do silêncio: no movimento dos sentidos*. Campinas: Editora da Unicamp.
- Pensoneau-Conway, S.; Adams, T.E.;; Bolen, D.M.D. (2017). *Autoethnography*. Rotterdam: Sense.
- Pollak, M. (1989). Memória, Esquecimento, Silêncio. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 3-13.
- Ricoeur, P. (2007). *A memória, a história, o esquecimento*. Campinas: Editora Unicamp.
- Roberts, A. (2020). Who is the greatest leader in world history. *History Extra*, 2020. Disponível em: <<https://www.historyextra.com/magazine/who-greatest-leader-world-history/>>. Acesso em: 12 mar. 2020.
- Rocha, E. Ernesto Rocha: entrevista [22 jan. 2020]. Entrevista concedida a João Medina. São Vicente, 22 jan. 2020.
- Rocha, F. (2018). Deputados por Santo Antão pedem atenção à situação complicada da seca. Governo diz que não é preciso drama. *Expresso das Ilhas*, 2018. Disponível: <<https://expressodasilhas.cv/politica/2018/11/15/deputados-por-santo-antao-pedem-atencao-a-situacao-complicada-da-seca-governo-diz-que-nao-e-preciso-drama/60954>>. Acesso em: 13 fev. 2019
- Romano, L. (1962). *Os famintos*. Natal: Leitura.
- Santos, S.M. (2017). O método da autoetnografia na pesquisa sociológica: atores, perspectivas e desafios. *Plural*, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 214-241, 2017. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/plural/article/view/113972>>. Acesso em: 15 abr. 2019.
- Silva, B.L. (1947). *Chiquinho*. Mindelo: Claridade.
- Sodré, M. (2006). *As estratégias sensíveis: afeto, mídia e política*. Rio de Janeiro: Vozes,
- Sousa, J.S. (2013). *Amílcar Cabral: (1924 - 1973): vida e morte de um revolucionário africano.. Cidade da *Praia: Sepleen Edições*.

Todorov, T. (2000). *Los abusos de la memoria*. Barcelona: Paidós Ibérica, 2000.

Todorov, T. (1995) *Les abus de la mémoire*. Paris: Arléa.

Tolentino, A. Abílio Tolentino: entrevista [22 fev. 2020]. Entrevista concedida a João Medina. Mindelo, 22 fev. 2020.

Vaz, P.; Santos, A.; Andrade, P. H. (2014). Testemunho e subjetividade contemporânea: narrativas de vítimas de estupro e a construção social da inocência. *Lumina*, Juiz de Fora, v. 8, p. 1-33.

Verde. Rio de Janeiro: ECO- UFRJ.

Voz di Povo, 15 jun. 1985, p. 2.

Voz di Povo, 22 jun. 1985.

Voz di Povo, 2 jan. 1985, p. 4-6.

Voz di Povo, 5 jun. 1985.

Voz di Povo, 4 jul. 1985, p. 6-7.

Voz di Povo, 6 set. 1985, p. 6.

Voz di Povo, 16 out. 1985, p. 6-7.

Voz di Povo, ano X, n. 453, 1985

A Descentralização em Cabo Verde: contextualização da evolução política e administrativa municipal¹

Decentralization in Cape Verde: contextualization of municipal political and administrative evolution

Risanda Soares²

Sumário: Introdução; I. Os conceitos; 1. Descentralização; 2. Desconcentração; 3. Delegação; 4. Governação Local; 5. Autonomia; 6. Subsidiariedade; 7. Formação Autárquica; II. A Administração local em Cabo Verde; 8. A administração local antes da Independência; i) Organização local – disposições gerais; ii) os corpos administrativos das câmaras municipais; iii) Organização e Funcionamento das estruturas municipais em Cabo Verde; III. Descentralização em Cabo Verde: 9. Problemática e teorização; i) Autonomia do Poder Local; ii) O princípio da Subsidiariedade e sua observância; iii) Organização das Estruturas Administrativas em Cabo Verde; iv) Competências dos Órgão Municipais em Cabo Verde; v) Constituição e composição dos Órgãos Municipais; vi) A Política do Ordenamento do Território em Cabo Verde; Conclusões; Referências bibliográficas.

Resumo: Este ensaio enquadra teoricamente a descentralização como processo político e analisa as suas variações e os diversos conceitos associados à governação local, por um lado; a revisão bibliográfica aponta, por outro, um panorama geral, referencial, do processo de descentralização política em Cabo Verde; já das três fases distintas da sua estrutura se infere a evolução e dinâmicas introduzidas ao longo do processo.

Abstract: This essay theoretically frames decentralization as a political process and analyzes its variations and the different concepts associated with local governance, on the one hand; the bibliographical review points, on the other hand, to a general, referential overview of the process of political decentralization in Cape Verde; from the three distinct phases of its structure, the evolution and dynamics introduced throughout the process can be inferred.

1 O presente estudo constitui um resultado parcial obtido como parte do Projeto de Investigação "Descentralização em Cabo Verde: políticas de formação dos quadros municipais" desenvolvido na Universidade do Mindelo / Universidade de Valladolid (2023).

2 Doutoranda em Ciências Sociais pela Universidade do Mindelo, Diretora dos Serviços Académicos da Universidade do Mindelo. soaresrisanda@gmail.com

Expõe ainda as características dos aspectos essenciais orientadores da criação e organização da administração pública cabo-verdiana, nomeadamente a municipal, desde o período escravocrata até à efetiva administração colonial, como forma de enquadramento histórico, demográfico, político e institucional e contextualiza a sequência de reformas levadas a cabo no período pós-independência. Considerando a herança colonial e as alterações introduzidas na legislação da época, que acompanharam o processo de desenvolvimento do arquipélago, alinham-se as referências, descreve-se a forma como estas se aplicam à realidade cabo-verdiana e conclui-se sobre a sua importância na definição do atual modelo.

Palavras-chave: Gestão local; Descentralização; Formação.

It also exposes the characteristics of the essential aspects guiding the creation and organization of Cape Verdean public administration, namely municipal administration, from the slavery period to the effective colonial administration, as a form of historical, demographic, political and institutional framework and contextualizes the sequence of reforms carried out in the post-independence period. Considering the colonial heritage and the changes introduced in the legislation of the time, which accompanied the archipelago's development process, the references are aligned, the way in which they apply to the Cape Verdean reality is described and a conclusion is drawn about their importance in the definition of the current model.

Keywords: Local management; Decentralization; Training.

Introdução

A escolha do tema do presente trabalho, enunciado no título, *A Descentralização em Cabo Verde: contextualização da evolução política e administrativa municipal*, prende-se com uma motivação pessoal decorrente das leituras efetuadas, durante o 1º ano do programa Doutoral em Ciência Política, e também da constatação de um número reduzido de estudos científicos relativamente à descentralização em Cabo Verde. A abordagem deste tema permitiu verificar que o processo de Descentralização em Cabo Verde tem sido precedido de análises comparativas com outras realidades, muito divergentes da nossa.

A descentralização enquanto fenómeno político tem ganho abrangência e amplitude nos debates sobre as reformas dos estados contemporâneos. A descentralização e as suas novas abordagens têm promovido um intenso debate entre os investigadores da ciência política e da administração pública, em virtude do grande leque de conceções e entendimentos que o tema provoca. Embora este não seja novo para outros países, é-o para a configuração da política cabo-ver-

diana, sobretudo no que toca aos mecanismos/recursos internos que sustentam todo o processo de descentralização, à partida já por si só complexo, por questões da natureza arquipelágica de Cabo Verde. A descentralização em Cabo Verde foi uma realidade naturalmente aceite após a independência, não somente em virtude de o estado se apresentar fragmentado geograficamente, mas também porque o modelo de desconcentração herdado do período colonial permitiu absorver não somente as práticas como as estruturas.

Deste modo, entendeu-se desde muito cedo que a existência de um poder central, numa das ilhas (ilha de Santiago), com delegações nas restantes do arquipélago, a coabitar com os órgãos de poder local, eleitos pelas respetivas regiões/ilhas, é uma realidade que se aceita como forma válida de governação em Cabo Verde, estando em discussão há algum tempo várias iniciativas ou modelos de regionalização, mas sem consenso político entre os partidos com maioria parlamentar na Assembleia Nacional. Após 30 anos de municipalismo em Cabo Verde, na República Democrática, os ganhos que este modelo trouxe para o desenvolvimento do país são consideráveis. A importância que os municípios têm e a forma como têm conseguido promover o desenvolvimento do país justifica apresentar-se um estudo num momento em que se abre o debate sobre os novos desafios que os municípios enfrentam. Tratar um tema tão complexo e controverso, como o da descentralização, e centrar o assunto na avaliação das políticas de formação dos quadros municipais significa reconhecer e trazer à luz a sua importância quanto à lógica da realidade política e administrativa do Estado Cabo-verdiano.

A descentralização em Cabo Verde foi um processo imposto por fatores endógenos e exógenos. Por um lado, num Estado constituído por ilhas, geograficamente dividido em regiões, concelhos e freguesias, a descentralização encontrou bases naturais para a sua implementação. Aliada a essa organização convém referir que o distanciamento do centro da tomada de decisão foi outra situação que favoreceu o natural processo de descentralização. Por outro, o próprio processo de desenvolvimento ligado a uma política externa, desde logo gizada a partir da independência com determinação dos parceiros internacionais.

A descentralização em Cabo Verde tem evoluído de acordo com as determinações dos sucessivos governos, reconhecendo estes que as ilhas poderão desenvolver-se substancialmente se os municípios adquirirem mais competências e autonomia no quadro da descentralização, realidade que tem sofrido alterações, a nível legislativo, carecendo de coordenação a nível de implementação da formação dos quadros municipais no sistema político cabo-verdiano, mais concretamente no quadro da descentralização.

No decurso histórico cabo-verdiano, as reivindicações - tanto políticas, administrativas, bem como financeira dos municípios - conseguiram um leque de melhorias legais que permitiram aos administradores locais mais autonomia em relação ao governo central. Quanto à questão de os quadros municipais receberem formações de modo a estarem capacitados para promover a consolidação desse processo e se estas estão alinhadas com as necessidades e exigências de cada município, tendo em conta as diferentes realidades dos vinte e dois municípios de Cabo Verde, permanece em aberto.

Esta investigação sustenta-se numa estratégia qualitativa, exploratória, de estudo de caso. Parte-se da contextualização da evolução política e administrativa de Cabo Verde com a pesquisa documental, análise e interpretação da legislação, regulamentos e diversos estatutos, relatórios, assim como na pesquisa bibliográfica para a análise particular da importância das formações municipais dentro desse processo. Deste modo, a lógica de abordagem e aprofundamento do tema vai do teórico ao empírico, do conceptual ao estudo de caso, sendo os quadros municipais o objeto de estudo, entendendo a importância que esses atores ocupam nesse processo. A pesquisa qualitativa e o estudo de caso servem metodologicamente para o estudo em profundidade que permite obter dados que apontam para a necessidade de reforço de mais e melhores competências nos quadros municipais. Quanto à técnica de recolha de dados, e em virtude da geografia isleira do objeto de estudo, os quadros municipais, a modalidade de recolha de informações junto dos colaboradores dos serviços centrais de todos os municípios de Cabo Verde, foi a aplicação de questionários virtualmente através de plataforma google forms e ainda presencialmente. Neste contexto, a aplicação de um questionário teve como resultado a salvaguarda de determinadas especificidades em relação aos municípios dos centros urbanos e os do meio rural.

I. Os conceitos

1. Descentralização

O conceito de descentralização não saiu de cena dos debates atuais, uma vez que se procuram identificar os diferentes significados e contextos, assim como construir as ferramentas para a sua medição. Está no centro da questão a avaliação da descentralização, o envolvimento e o grau de atuação dos diversos atores. No contexto europeu, o percurso histórico do conceito põe em relevo a questão do processo de descentralização, quando se generalizou um pouco por

toda a Europa, nos anos 70, do século XX. Os novos paradigmas de administração evoluem de forma a propiciar a efetiva descentralização dentro dos estados centralizados. A administração local começou modernamente a pautar-se por uma administração capaz de responder aos princípios, como eficácia, eficiência e economia (Bilhim, 2004). Logo, essas exigências são assumidas pelos municípios que passaram a entender a importância do seu voto e, deixando de ter uma atitude passiva, passaram a exigir melhores resultados dos seus eleitos locais: “*O município tomou consciência da sua soberania como consumidor de bens públicos.*” (Bilhim, 2004;42) Mesmo assim, reconhece-se que a descentralização também teve um grande impulso quando os estados mais centralizados tomam consciência da bondade da descentralização, e da vantagem do *small is beautiful*, reduzindo-se assim o peso do governo central e aproximando as soluções dos problemas locais (Bilhim, 2004). A descentralização passou a estar na ordem do dia tendo em conta que esta preocupação ultrapassa fronteiras geográficas e barreiras ideológicas e, em virtude desse interesse, registam-se intensas reformas administrativas, no sentido da descentralização proporcionar acima de tudo estabilidade governativa, através do aprimoramento das competências, promovendo uma governação multinível equilibrada, alargamento do espaço geográfico de atuação, a forma como os serviços são prestados aos cidadãos e os mesmos as acedam (Teles, 2021).

A descentralização atualmente deverá compreender na sua essência uma forma de governar que responda às exigências atuais: sustentabilidade ambiental, da coesão territorial, serviços públicos capazes de responder às novas exigências dos cidadãos, com novos perfis económicos num contexto de instabilidade económica mundial. Mas, no entanto, os tradicionais processos de descentralização debatem-se entre dúvida e incertezas entre competências e recursos, forte dependência do poder central e gestão personalizada e centralizada na figura dos Presidentes de Câmara (o caso cabo-verdiano apresenta situações de mais de três décadas de governação de um único presidente de câmara, num país onde a descentralização também tem igual tempo de vigência), práticas vigentes que tendem a ocorrer em muitos países que optaram pelo processo de descentralização e que não são benéficas. (Teles, 2023)

De facto, este conceito sendo polissémico implica que se o compreenda também em termos de efeitos e capacidade de resposta que os novos desafios impõem à governação local. (Tavares & Sousa, 2018; Torrisi & Pike & Tomaney & Tselios, 2011). Apesar dessa polissemia constata-se existir um consenso relativamente à identificação de quem cede ou delega competências e que as recebe, visto que o processo de descentralização representará sempre delegação

de competências, poder e autoridade das esferas super para as esferas infra de governação, num sistema topdown (Amaral, 2014; Crook & Manor, 2000; Dias & Oliveira 2006). Para além dessa preocupação, indo mais além da comparação entre as realidades descentralizadas, situa-se a discussão da análise do processo numa outra perspetiva, a de quem cede poderes e funções.

Deste modo, justifica-se que outros termos estejam ligados ao conceito de descentralização, em virtude da dinâmica do próprio processo e ainda tendo em conta as orientações de cada pesquisa de investigação, que fizeram emergir outros términos, como por exemplo, desconcentração, delegação, desestatização, desnacionalização. Para além da sua adjetivação numa tentativa de especificação do modelo, passando deste modo a estar associada a definições como: descentralização política, descentralização fiscal, descentralização administrativa e descentralização espacial. Neste sentido e pela dimensão que a descentralização envolve e por ser um processo em permanente construção, defini-la do ponto de vista conceptual pressupõe considerar o nível e o grau em que se operam as transferências ou delegações de atribuições.

No domínio político tem-se apresentado a descentralização como a bandeira da democracia e condição *sine qua non* para a sua consolidação. Esse modelo tem sido divulgado amplamente e a dimensão enaltecida e justificada na busca de reformas imediatas, tidas como milagrosas para a resolução dos problemas das sociedades, nomeadamente nos países mais pobres, onde há dissimetrias regionais. Em função da área (económica, política ou social) ela representa sempre transferência de poderes. O problema não passa pelo modelo que se escolhe, mas, antes, pela forma rápida como ela é implementada sem se avaliar convenientemente as consequências dos seus resultados.

Podem-se listar os diferentes modelos de descentralização, no domínio político, uma vez que a sua definição é complexa e bastante polémica e cujos resultados são visíveis gradualmente em função da realização das propostas que o próprio modelo acarreta. Um dos aspetos que dificulta a compreensão e definição do conceito prende-se com a amplitude das suas propostas de ação que esbarram na dificuldade em observar a médio e curto prazo os seus impactos. Por diversa ordem de razões, os impactos estão intrinsecamente ligados a diversas áreas e domínios. Os estudos centrados nessa temática têm por objetivo centrar as pesquisas no que é delegado ou no que é cedido por parte dos poderes centrais e não na atenção das funções e competências que são perdidas por estas instituições, quando na realidade as autoridades descentralizadas continuam a prestar contas ao governo central. (Torrissi, Pike, Tomaney, & Tselios, 2011). Outra perspetiva é a dos que entendem

(Crook & Manor, 2000) a descentralização como mecanismo de transferência de competências e recursos do poder central às esferas mais baixas do poder, podendo assumir três formas distintas, que poderão também estar associadas.

A defesa de um modelo mais eficaz é o da devolução ou descentralização democrática, referindo-se aos ganhos quando a mesma é implementada com eficácia, seguindo alguns princípios essenciais que serão analisados nesta investigação. (Amaral, 2014; Crook & Manor, 2000). Mas a descentralização apenas existe, em sentido estrito, quando há atribuição de tarefas).

A complexidade que o conceito descentralizar implica no campo político e vale referir que, ideologicamente, o objetivo da mesma é alargar a democracia às esferas infra do poder, permitindo que o poder se aproxime das pessoas que passam a ter mais liberdade de participar nas reformas que dizem respeito às suas comunidades, nomeadamente decidir sobre matérias essenciais para resolução das suas necessidades. Essa transferência pressupõe a realização de eleições democráticas, jurisdições e poderes claramente definidos, e ainda um espaço jurídico, político e funcional apropriado:

The community-driven development (CDD) and decentralization nexus can empower communities to exert influence over local governance and services. CDD and decentralization are both about empowering people at the local level. (Bank, 2013,s.p.)

No que se refere à **descentralização administrativa**, é consensual que pela via política se efetive um processo de delegação de competências, que visa essencialmente a prossecução de mais autonomia para as administrações locais. Ou seja, uma redistribuição de poderes, ou desconcentração de poderes às entidades coletivas, eleitas pelas respetivas populações. Pressupõe-se ainda que a descentralização acontece, de facto, quando há uma transição da descentralização política para a administrativa, porque é manifestamente insuficiente promover uma verdadeira descentralização, ou pelo menos de forma mais profunda, se ela se restringir somente à criação de autarquias ou municípios, representando não mais do que criação de extensões do poder central:

Administrative decentralization places planning and implementation responsibilities in the hands of locally situated civil servants and these local civil servants under the jurisdiction of elected local governments. To be effective, it requires ability to make independent staffing decisions and ability to negotiate conditions of service (though the center may retain a useful role in training. (Bank, 2013, s.p.)

A este nível administrativo, a descentralização é formalmente definida através dos códigos jurídicos, isto porque é preciso delimitar especificamente quem exerce a autoridade, quais as limitações e as áreas nas quais essa autoridade é exercida. Os governos centrais podem manter a responsabilidade legal principal, mas permite-se que os governos locais possam alterar e aumentar a sua responsabilidade quando justificada e as tomadas de decisões podem também ser aprimoradas pelos atores subnacionais se tiverem, em certa medida, o direito de ajustar as decisões (Torrise, Pike, Tomaney, & Tselios, 2011).³

Outra forma de analisar o processo de descentralização prende-se com o conhecimento da realidade fiscal e financeira (descentralização fiscal) que implica este processo. Muito associada à autonomia, entende-se que a dependência, entre os atores envolvidos no processo, possa ser maior ou menor e conseqüentemente condicionar a descentralização. A este nível procura-se perceber se as fontes de receitas e rendas que cada estrutura possui a capacidade de arrecadação de impostos, as transferências entre a tutela e os governos locais. O grau de descentralização passa a ser calculado a este nível, tendo como referência a dependência financeira, ou seja, procura-se aferir se a dependência das subvenções centrais representa necessariamente a perda de autonomia dos governos locais. A descentralização fiscal passa por compreender como se efetiva uma justa e equilibrada repartição dos recursos locais. No entender (Smith, 1979) quando ocorrem tais casos na descentralização fiscal, geralmente, procura-se introduzir mecanismos de controlo daquilo que é investido na governação local, através de ferramentas de controlo que podem ser efetivadas através da prestação de contas, ou ainda orientadas para fins específicos, na qual os decisores locais deixam em certa medida de ter controlo sobre o que é financiado pelo governo central, pese embora, muitas vezes, a gestão das prioridades e as necessidades locais que acabam por interferir na tomada de decisão sobre onde empregar os subsídios do poder central.

A descentralização fiscal representa um estado do processo em que há distribuição de recursos na vertical entre governos e poder local. Quantificam-se os valores recebidos e os recursos arrecadados e investidos na administração local. Geralmente, por inerência da obrigatoriedade de prestação de contas, o nível fis-

3 Neste sentido, vale reforçar que a descentralização administrativa também se associa ao conceito de poder, porque quem exerce autoridade está investido de poder para que haja de facto um reconhecimento da mesma. No entanto, não se pretende desenvolver este conceito na nossa investigação.

cal da descentralização tende a ser o mais controlado pelo governo central, não obstante a autonomia financeira das estruturas não centrais. Atualmente, também se procura, a este nível da descentralização, medir a capacidade dos governos locais de gerar riquezas através da comparação entre as receitas geradas localmente e as geradas pelo governo central. Este indicador (receitas), conjugado com as despesas que procura produzir dados comparativos de análises que possam sustentar o grau de autonomia fiscal dos governos locais, produz análises insuficientes na medida em que não distingue fontes de receitas tributárias e não tributárias. (Torrise, Pike, Tomaney, & Tselios, 2011)

A descentralização fiscal tende a projetar o aspeto financeiro, mas, se por um lado, permite analisar quanto é que os governos locais conseguem financiar autonomamente as suas funções, por outro, desconsidera outros aspetos que são importantes na estrutura e desenvolvimento do processo de descentralização. Deste modo, é preciso perceber que a este nível nem tudo pode ser quantificado, pois deve-se ter em conta a existência de outras formas de financiamentos e recursos que têm à sua disposição, que ultrapassam a relação estado-governo central e governo local e não implicam necessariamente transferência significativa de poderes.

Tendencialmente relacionados como formas de distribuição hierárquica de autoridade entre os governos centrais e locais, e associados ao nível de descentralização administrativa, interrelacionam-se os conceitos de: desconcentração, delegação e devolução.

2. Desconcentração

Sob um forte controlo central, a desconcentração representa transmissão de tarefas ou funções aos governos locais que impliquem tomadas de decisão através de meios administrativos, sem, no entanto, representarem perdas de autoridade por parte das estruturas centrais. A desconcentração pode ocorrer em dois sentidos: funcional ou territorial, sendo a funcional quando ocorre numa situação de delegação de competência dentro de uma organização e territorial quando a delegação de poderes ocorre para as estruturas periféricas do governo central. (Dias & Oliveira, 2006). A desconcentração implica o reconhecimento da existência de um centro de poder e autoridade que delega poderes aos seus próprios agentes locais, ao invés de os transferir diretamente para as autoridades locais. Na realidade delegam-se funções e tarefas aos representantes dos poderes centrais nas localidades (colaboradores dos departamentos centrais), não estando estes vinculados aos governos locais.

3. Delegação

A delegação refere-se à transferência da tomada de decisão do centro para uma autoridade administrativa. No domínio político, ela representa transferência de poder/ou responsabilidade de tarefas cuidadosamente definidas para instituições e/ou organizações mantendo sempre o controle indireto do governo central. De todas as formas, garante mais autonomia de ação do que no modelo des-centralizado citado acima, pois requer transferência de responsabilidades para funções públicas para entidades governamentais paraestatais ou semiautônomas, que detêm autonomia para implementar programas em nome do governo central.

Uma das preocupações, que atualmente envolve o conceito, prende-se com a tentativa de medição do grau e eficiência da delegação. Ou seja, procura-se quantificar o montante do que é delegado às estruturas infra estaduais. O primeiro fator de medição é a extensão jurídica do que é delegado do centro para as localidades. A dimensão jurídica, quando aliada à capacidade de tomada de decisão e efetivação de autonomia, é um fator que possibilita essa medição. Outro fator que pode ser usado é a medição do controle do que é delegado, ou seja, verificar como o centro controla (podendo aplicar sanções) e como fiscaliza (percebendo o grau de liberdade das autoridades locais), seja, *The greater the number of local decisions which are centrally influenced rather than controlled, the greater the decentralisation.* (Smith, 1979; pg.218)

4. Governação Local

Atualmente, compreender a eficácia e eficiência das políticas descentralizadoras operadas nos diversos países passa essencialmente por compreender como se efetiva a governação local, entendendo para o efeito o papel dos diversos atores na construção de políticas públicas válidas para cada realidade em estudo. A governação é um conceito plural, complexo e que extravasa os atores governamentais, pelo que o tratamento deste conceito passa pela avaliação da importância que a mesma ocupa atualmente nos discursos sobre o poder local.

Uma forma de dar amplitude e importância ao sistema de governo é assegurada pelos órgãos periféricos das administrações locais, considerando a complexidade de relações e atores que extravasam o domínio político e englobam os demais atores da sociedade civil, nomeadamente, associações, ONG's, clubes, agremiações, entre outros, que desempenham atualmente um papel preponderante na reorganização e desenvolvimento dos municípios. A Governação local diz

respeito, também, a todo um complexo sistema de rituais e práticas tradicionais que definem e orientam os cidadãos de uma comunidade reconhecida com personalidade jurídica coletiva. (Tavares *et al.*, 2018).

Atualmente, a governação local lida com diversos problemas inerentes à própria (re)organização da Administração Pública, que passam pela introdução de um novo regime a nível institucional, criação de uma nova cultura organizacional e de gestão, melhor reestruturação dos serviços que permitam responder com eficácia e eficiência às necessidades dos munícipes e ainda ao nível operacional e técnico, no qual se mostra necessária a introdução de novas técnicas de gestão de recursos, por exemplo, humanos, financeiros, materiais. (Bilhim, 2004).

Tendo em conta as suas especificidades, a importância e algumas críticas quanto ao seu desempenho global, procura-se atualmente medir a qualidade de governação local recorrendo a vários instrumentos de medição adaptados aos contextos e dimensão onde ela ocorre. Procura-se avaliar a qualidade dos serviços prestados e a satisfação e melhoria de vida que os mesmos produzem aos cidadãos, num processo que se reconhece complexo e que envolve vários atores. Pelo que é preponderante perceber como estes constroem a sua própria visão de governação local. (Tavares, *et al.*, 2018)

Nas sociedades contemporâneas, os desafios que a governação local enfrenta impõem uma nova abordagem em relação a este conceito, pelo que se prefere a designação de governação integrada na qual se foca a atenção no diálogo (dar voz a todos os integrantes do sistema) e que se sustenta em três pilares: multissectorial que se desenvolve entre ministérios, mas essencialmente intra ministérios; multiagentes que ocorre entre as partes interessadas, nomeadamente sociedade civil, sector privado e ONG's e multinível quando envolve coordenação e cooperação entre os diferentes níveis de governação na qual há uma aposta forte na consolidação da descentralização. (Teles, 2023).

A proposta de um processo de mapeamento da governação procura responder aos desafios exigidos ao poder local: transparência, pela qual se certifica que os processos, relatórios e demais procedimentos são devidos e partilhados por todos; prestação de contas; participação de múltiplos quadros no processo e integridade com o objetivo de alterar para melhorar o processo, no qual a liderança é fundamental, porque é a partir dela que todos os atores, num ambiente colaborativo, contribuem eficazmente no desenvolvimento da governação. (Teles, 2023)

5. Autonomia

A descentralização implica, por seu turno, a efetivação da autonomia, mais do que delegar competências administrativas, os governos centrais deverão promover o máximo de esforço para juntos também promover o reforço financeiro às estruturas municipais.

Revisitando o conceito de autonomia e tendo em conta a sua estreita relação com autarquia local, alguns autores chamam a atenção para a diferenciação dos mesmos.

A autonomia resultada da faculdade de atribuição de um poder às pessoas coletivas quando elas se organizam mediante regras legais emanadas dessa mesma autoridade, enquanto que a autarquia consiste na capacidade de exercer administrativamente, os interesses públicos, com a mesmo carácter da administração do Estado. (Caetano, 1991)

As autarquias, enquanto entidade coletiva de direito público, correspondem a substratos cujos interesses próprios existem antes e independentemente do Estado. (Caetano, 1991). No entanto, entendendo a diversidade de entidades locais que podem coabitar num mesmo território, é imperativo que haja uma autoridade superior que os coordene, orientado os seus interesses com os interesses gerais, nesse caso estando sujeitas à Lei Nacional.

Para o efeito é sempre importante que haja uma predisposição para os governos centrais aceitarem que o processo de delegação de competências deve ser processado de forma natural e sem limitações, contribuindo para envidar todos os esforços na sua efetivação.

The literature review shows that decentralisation is more likely to succeed when governments are committed to it. In most of the positive cases, especially when decentralisation has taken place by design, there is strong political commitment not only by the political leadership, but also by the central bureaucracy. In negatively performing countries, decentralisation has been driven by regional demands or other forms of pressure on the central government. (Jütting, et al., 2004, p. 19)

No entanto, situações pontuais podem limitar a autonomia financeira desejável para que os municípios consigam manter-se. De entre essas limitações observamos a forma como alguns impostos arrecadados pelos municípios são limitados à vontade dos governos centrais, quando também acontece ainda a obrigatoriedade

de os municípios transferirem para o governo central verbas que arrecadam localmente para posteriormente serem redistribuídas pelos diversos municípios do país.

Esse cenário, quando ocorre, é prova de que há condicionamento à soberania dos municípios na qual fica em causa a autonomia do poder local.

Local governments have very limited access to own source revenues such as property taxes and user charges and even for these limited tax bases, they typically have autonomy only with respect to rate setting within limits. Even property related taxes, which are seen good sources of local revenue since the base is immobile, are under central control in some countries. (Shah & Thompson, 2004, p. 9)

Sem prejuízos dos que opinam em sentido contrário e por diversa ordem de razões esta discussão continua a impor-se, sendo que nos tempos atuais se torna uma questão discutível em virtude do desenvolvimento alcançado pelas estruturas locais, pois, se anteriormente o poder local se debatia em resolver problemas eminentemente locais, nomeadamente necessidades básicas das populações (saneamento, pequenas ligações terrestres, por exemplo) hoje, eles (os municípios) almejam um patamar de desenvolvimento que passa pela concertação com as autoridades centrais, detentoras legalmente de maior poder de decisão, de recursos tanto materiais como financeiros e humanos, que os mesmos não dispõem.

Em contrapartida, o poder central também tem interesse em que assim seja (que haja essa dependência por parte das estruturas locais) para que, aproximando-se dos agentes locais, estes colaborem e assim consigam materializar o seu programa de governo.

6. Subsidiariedade

A nível político a referência ao princípio de subsidiariedade é frequente, sempre que a discussão está em torno dos processos de descentralização. De facto, o princípio de que as funções do setor público devem efetivar-se nos níveis mais baixos possíveis, para que de facto sejam eficazes, é o mesmo princípio que sustenta o conceito de subsidiariedade neste contexto. Reconhece-se que as comunidades locais devem estar dotadas de atribuições a todos os níveis, sociais, humanos e financeiras fornecidas pelo centro da decisão política. Deste modo fica assente um outro princípio que é o de desestatização, passando as atribuições do Estado para a sociedade civil. No entanto, é pertinente compreender como é

que se podem efetivar essas competências, nomeadamente quando elas pressupõem a existência de recursos económicos para a sua efetivação.

O princípio da subsidiariedade ocorre num contexto político de tentativa de renovação da confiança nas estruturas e atores políticos. A forte contestação das políticas menos assertivas do Estado e a descredibilização da atividade política ficaria reforçada se a sociedade civil tomasse parte ativa nos destinos do seu país. Nesta condição o Estado passaria a ser o garante para a efetivação do princípio da subsidiariedade. No entanto esta transferência de poder diz respeito somente às atribuições que terão maior resultado se forem desenvolvidas por entidades infra do Estado, tendo em conta a natureza da atividade, as exigências e os resultados que se esperam, pelo que a organização do estado não implica a priori a implementação de um processo de descentralização administrativa.

Emerson Gerardo (2013) chama a atenção para uma interpretação excessiva do princípio da subsidiariedade que passa, segundo ele, pela assunção que algumas atividades não podem estar nas mãos dos municípios e esclarece que, apesar de muito tentador, teoricamente, os defensores da subsidiariedade e da descentralização, enquanto processo que materializa esse princípio, acabam por enfatizá-la de tal forma que esvaziam as competências do executivo e do próprio Estado; defende ainda que em muitos países, nomeadamente no contexto brasileiro, não se encontra uma sociedade civil e estruturas locais preparadas para fazer valer essas grandes competências substituindo o Estado, sendo então esta questão muito complexa, quando analisada do ponto de vista cultural e comportamental, na qual muitas sociedades não entendem o verdadeiro sentido de trabalharem em conjunto em prol de uma necessidade comum. A natureza egoísta e o sentimento de deixar que uma entidade acima deles (Estado) lhes faculte os bens materiais para a realização das suas necessidades dá-lhes completa satisfação.

7. Formação Autárquica

Assim, a formação que se pretende implementar enquadra-se numa análise com vista à verificação de um processo contínuo de capacitação, ajustada às necessidades e conforme as prioridades de quem a oferece, tendo sempre em conta os objetivos que se pretendem alcançar com as mesmas. A formação profissional deverá ser entendida como um processo de valorização das competências

do público-alvo a quem ela se destina, destacando a continuidade do mesmo como elemento essencial nas estratégias das políticas da administração pública, permitindo criar estruturas orientadas para o cumprimento de procedimentos e normas que enalteçam a qualidade, a satisfação de quem procura essas estruturas municipais (Madureira, 2005).

Numa perspetiva mais aprofundada desse conceito, define-se a formação profissional contínua como:

Um conjunto de formações que engloba todos os processos formativos organizados e institucionalizados subsequentes à formação profissional inicial com vista a permitir uma adaptação às transformações tecnológicas e técnicas, favorecer a promoção social dos indivíduos, bem como permitir a sua contribuição para o desenvolvimento cultural, económico e social. (Tomás, 2001)

Na atualidade, os desafios impostos às administrações, no geral, exigem atualização e aperfeiçoamento capazes de produzir respostas adequadas aos padrões de qualidade cada vez mais exigentes. A introdução de novas ferramentas de gestão, novas planificações de atividades obrigam os colaboradores das administrações públicas, e na administração local em particular, a contínua aprendizagem e alterações que muitas vezes acabam por ser profundas, não somente no modo de trabalhar, como também no comportamento e mudança de atitudes, hábitos e valores.

Há uma necessidade crescente de proceder a um investimento em formação profissional na Função Pública que só terá lugar com a passagem da administração tradicional e burocrática, em que a racionalidade jurídica esta acima da racionalidade gestionária, para uma administração moderna prestadora de serviços, produtiva económica e socialmente. (Pereira, 1997, p. 75)

Logo, reconhecendo a importância das formações de capacitação dos seus colaboradores, os municípios deverão identificar primeiramente as necessidades e as prioridades da instituição, para posteriormente avançar com as propostas de planificação das formações que se esperam contínuas e ajustadas ao contexto diário do colaborador, o que permitirá o melhor aproveitamento das mesmas.

II - Administração local em Cabo Verde

8. A Administração local antes da Independência

Os antecedentes e as origens da Administração local em Cabo Verde remontam ao *segundo século de colonização* do Arquipélago cabo-verdiano (1560-1640), no qual *aflora a questão da identidade do espaço, descontínuo e comportando núcleos insulares com potencialidades tão díspares, que a realidade institucional administrativa haveria de ser, ao tempo, necessariamente diversa* (Cohen, 2001, p. 189) Deste modo pode-se afirmar que *o poder local não é um fenómeno recente em Cabo Verde, pois segundo a literatura, teve o seu epicentro ainda na época colonial, na antiga cidade de Ribeira Grande, em Santiago* (Vieira, 2014, p. 70). Assim, para entender o caso cabo-verdiano e a questão da centralização/descentralização, da sua administração, necessário se torna remontar à história social do país desde a chegada dos portugueses até pós-independência, uma vez que esta estrutura se manteve até sensivelmente aos anos 80, século XX.

As primeiras reformas administrativas ocorrem do período escravocrata à efetivação colonial, fortemente condicionada pelo povoamento tardio ocorrido em quase todas as ilhas, a administração foi efetivada gradualmente, iniciando-se pelas ilhas do Fogo e de Santiago. Nas restantes ilhas o povoamento foi lento, não favorecendo a formação de núcleos populacionais e que por sua vez promovessem o estabelecimento de órgãos de administração.

Com o intuito de promover uma melhor organização e controlo na Província de Cabo Verde, que passava inicialmente pela preocupação com a recolha de rendimentos fiscais provenientes da colónia de Cabo Verde, o Ministério das Colónias avança para a criação de estruturas locais nos principais pontos comerciais do país. Por consequência, a atribuição e delegação de competências aos delegados do governo, como o capitão-donatário, rendeiros, através da constituição de estruturas físicas, as câmaras municipais, passam a ser normas na política organizacional das colónias cabo-verdianas. Essencialmente impulsionadas por orientações régias que visavam o reforço do poder nas colónias, tendo em conta a distância e ausência de representação colonial nas ilhas, a própria dinâmica de crescimento das ilhas também deve ter impulsionado e justificado a presença dessas estruturas locais. Até à década de 30 do século XVIII, estavam criadas três câmaras municipais (ilha de Santiago/Ribeira Grande, Praia e Fogo). (Lopes, 2005)

Ao longo dos séculos XVIII e XIX a administração colonial foi conseguindo superar gradualmente a situação de isolamento das ilhas, a falta de comuni-

cação entre as mesmas e ainda reduzir a autoridade despótica dos capitães-donatários através da definição de competências mais claras. No início, a grande dificuldade enfrentada em Cabo Verde foi a ausência de pessoal qualificado para ocupar os cargos na administração e na justiça.

Aliás, sobre a questão de requisitos para exercer os cargos camarários, é o próprio Desembargador Costa Ribeiro a afirmar que era um problema que não impedia a criação de estruturas governativas local (câmara), pois, tinha visto em muitas vilas do reino vereadores que não sabiam ler e no lugar de juiz de fora, juiz ordinário com o ‘mesmo defeito’ (carta de Costa Ribeiro ao Rei, 1731). (Lopes, 2005, p. 25)

Logo, trata-se assim de estruturas básicas da administração local, pois o problema de pessoal qualificado continuaria até ao início do século seguinte (XX), e com maior incidência na zona norte, cujo povoamento foi tardio e consideravelmente afastado do centro de poder que ficava em Santiago. Este distanciamento não era atrativo, devido ao fraco desenvolvimento dessas ilhas comparativamente com as condições que a capital do país já oferecia e os quadros qualificados existentes, escassos, não se interessavam pelos cargos fora do centro.

O Administrador/Presidente da Câmara de S. Antão dá conta das dificuldades em encontrar pessoas com ‘precisa aptidão e conhecimento’ para desempenhar funções camarárias, pois, (...) aqueles que possuem algumas habilitações e que poderiam servir, ou se empenham na ocasião das eleições para não serem votados ou são aqueles que exercem lugares de nomeação do Governo, de onde lhes resulta algum interesse (...) (Lopes, 2005, p. 25)

O Ministério das Colónias manda publicar o Decreto nº3108-B, no Diário da República, I série, nº 65, 25 de abril de 1917, a Carta Orgânica da Província de Cabo Verde⁴, na qual se estipula que no Concelho do Governo de Cabo Verde (CGCV), órgão constituído por vogais funcionários, e por vogais eleitos representantes da população. O documento estipula a nomeação de onze elementos, sendo os vogais funcionários: o Governador da Província; o Secretário-geral e o Delegado do Procurador da República, na ilha de Santiago, e os Chefes de Serviços e Diretores. Os vogais eleitos pela população perfaziam o total de oito assim

4 As Cartas Orgânicas variam tendo em conta as províncias e as necessidades administrativas de cada uma delas. Deste modo os diplomas são específicos e atendem a cada realidade.

distribuídos, conforme o capítulo IV, alínea b): um representante para as ilhas de Santiago e Maio, mais um representante para cada uma das ilhas: Fogo, Brava, Santo Antão, São Nicolau, São Vicente, Boavista e Sal.

Ressalva-se no Decreto acima mencionado, alínea b), ponto 5º, que o número de vogais no CGCV poderia ser aumentado gradualmente não devendo exceder dois terços do número total, quando o mesmo Concelho assim o deliberasse. Os vogais com assento no referido Concelho são eleitos por mandatos de três anos, através de eleições periódicas definidas nos atos eleitorais. A estes representantes das ilhas não cabiam remunerações pelo desempenho das suas funções, salvaguarda-se o pagamento de um subsídio e despesas de viagens aos que residissem fora da capital do País (Praia – Santiago), quando requeridas pelos vogais.

O mesmo Decreto preveria no seu capítulo V, art.º 87º a criação de uma Comissão Permanente, que funcionaria no intervalo das sessões ordinárias do CGCV, com a mesma competência do Concelho e somente quando convocada pelo Governador da Província. Na sua constituição podia-se encontrar os vogais eleitos, representantes das populações das ilhas, prevendo-se que dele somente fariam parte os residentes na capital do país (Santiago), uma vez que aos demais representantes das outras ilhas não estava observado nenhum apoio financeiro relativamente às deslocações, ficando sob sua responsabilidade a permanência e deslocação.

As disposições previstas acima tinham como objetivo permitir que houvesse representantes eleitos pelas populações das ilhas, com o intuito de “promover e defender os seus interesses legítimos e exprimir a sua opinião.”⁵ Para além da representação dos eleitos das ilhas, as mesmas foram repartidas administrativamente em catorze concelhos. Permitia-se, dentro deste diploma, a criação em todos os concelhos de freguesias, cujas áreas seriam delimitadas pelo CGCV. Ainda nesse diploma fica observado que os limites e sedes dos concelhos então criados deveriam ter particular atenção aos interesses regionais de cada concelho/ilha.

Quanto à organização das Instituições municipais e locais, a Carta Orgânica de Cabo Verde de 25 de abril de 1917, previa no seu capítulo XII, art.º 178 a criação de câmaras municipais e locais, compostas por cinco vogais, eleitos pelos círculos concelhios, com mandatos de três anos, nos concelhos regulares, ditos municípios perfeitos. Nos concelhos irregulares, também designados de municípios imperfeitos, deveria haver um chefe administrativo, que seria o presidente, e mais dois vogais, eleitos pelos votantes da área concelhia com o mesmo tempo de mandato que os outros concelhos.

5 In, Diário da República, I Série – nº 65, 25 de abril de 1917, pág. 318-J

Previa-se ainda, nesse diploma, a criação de juntas de freguesias, caso se tratasse de povoações importantes com o mínimo de vinte pessoas recenseadas, com sedes paroquiais, as quais poderiam eleger três vogais para o concelho. As juntas locais com mais de trinta pessoas em condições de serem corpos administrativos e com um professor, poderiam constituir os órgãos da junta local, com este professor e mais dois vogais, legitimamente eleitos por um período de dois anos.

No entanto apesar de se observar a figura dessa estrutura inframunicipal, ela somente poderia ser criada se o Concelho da Colónia a considerasse vantajosa para a administração, que autorizaria a sua criação, com a publicação no Boletim Oficial, e convocaria para o efeito as assembleias eleitorais, conforme estipulado no art.º 182, capítulo XII do referido diploma.

Relativamente a remunerações a serem pagas pelos corpos administrativos, o art.º 184 não previa nenhum tipo, devendo as funções desses corpos administrativos serem obrigatórias. Exceção feita aos presidentes das câmaras municipais, conforme o disposto no art.º 219, que poderiam auferir uma remuneração, que dependia das importâncias recolhidas pelo município, sob votação feita pelos órgãos do município, dentro dos limites previamente afixados pelo Concelho do Governo. Esta remuneração poderia ser solicitada pelo próprio presidente quando o considerasse necessário ou por requerimento da vereação.

Com competências das estruturas municipais, enquanto entidades promotoras dos seus respetivos interesses, podiam legislar no domínio do ordenamento do território, segurança, manutenção dos espaços, regulação de bens e serviços públicos, contratação ou demissão de pessoal, no domínio fiscal e tributário, conforme o estipulado no art.º 224. Os presidentes de câmaras municipais tinham de enviar essas deliberações para aprovação do Governador da Província, no prazo de até cinco dias depois das sessões, acompanhadas das atas e das respetivas fundamentações. No mesmo dia deveriam publicitar para conhecimento público as deliberações saídas das reuniões camarárias.

Estabelecia-se no art.º 222, ponto 1, que o Governador apresentaria essa documentação nas sessões do Governo ou das Comissões Permanentes, para a devida aprovação ou revogação em parte ou na totalidade, tendo o prazo de trinta dias para proceder as suas apreciações. As câmaras municipais tinham orçamento próprio (art.º 575º), por elas aprovado e submetido a subsequente aprovação tutelar do governador (art.º 585º § 4º). O art.º 256, capítulo XV do Diário de Governo I Série, número 65, estabelece que as câmaras municipais em Cabo Verde, nos ditos concelhos irregulares dispunham de tesoureiros nomeadas pelas câmaras municipais, com competências fiscais, nomeadamente fiscalização e cobrança de impostos.

Os secretários efetivos seriam recrutados por meios de concursos, privilegiando-se, de entre outros requisitos, os candidatos com formação acadêmica na área de direito administrativo da escola colonial e do Comércio. Neste sentido, se entende que os cargos com este nível de responsabilidade estariam a cargo dos estrangeiros, nesse caso portugueses.

As juntas locais deveriam ser criadas caso o Concelho do Governo as considerasse úteis para o desenvolvimento das povoações, devendo para o efeito serem constituídas por três vogais, obrigatoriamente o professor de instrução primária da localidade, eleitos num universo superior de vinte e inferior a trinta candidatos. Saliente-se que não se admitiam como candidatos elegíveis representantes das instituições religiosas. As juntas desempenhariam competências complementares às exercidas pelas câmaras municipais, nomeadamente nas áreas de saneamento, segurança pública, recenseamento da população estudantil, angariação de fundos para garantia da sua gestão e para obras de utilidade nas povoações, ou em casos de necessidade, solicitar às câmaras municipais apoio financeiro para o cumprimento de tarefas consideradas de utilidade pública. São também órgãos consultivos nos assuntos em que poderiam ser ouvidas pelos outros órgãos administrativos e judiciais. Deveriam funcionar com sessões ordinárias de quinze em quinze dias, podendo ser nos domingos, e competia ao Governador da Província com voto afirmativo do Concelho do Governo, definir a área de jurisdição administrativa de cada junta local.

Nas povoações onde fosse possível criar juntas locais e mediante aprovação superior do Concelho do Governo, as mesmas deveriam ser constituídas por três vogais eleitos.

As juntas locais deveriam ter ainda um tesoureiro e um secretário nomeados pela própria, podendo ser escolhidos a partir dos vogais. Nos casos onde não fosse possível o secretário e o tesoureiro serem também vogais, este deveria receber um honorário fixado dentro do orçamento da junta local.

A II Revisão Administrativa surge em 1930. O ato colonil de 1930 representou a afirmação de uma ideologia centralizadora, própria do governo colonial fascista de Oliveira Salazar: “*O Acto Colonial traduzia-se na tentativa de centralização do poder concentrada no Ministro das colónias, em detrimento da ação da Assembleia Nacional e das estruturas administrativas das colónias.*” (Soares, 2010) Será neste quadro que se propõe uma segunda revisão significativa, fazendo referência à publicação do Decreto-lei nº 23:229 de 15 de novembro de 1933, na qual se promove uma nova reforma administrativa ultramarina. Será também

com esta revisão administrativa que se introduz na legislação portuguesa a expressão autarquia local, passando o termo a constar na Constituição de 1933, nas partes 1.^a, título V e na Parte 2.^a, título VI. (Caetano, 1991)

Nesta reforma sublinhe-se a extinção em todas as colónias dos quadros dos serviços administrativos, passando os mesmos a serem integrados nos novos quadros propostos, com novas designações. Assim aparecem os aspirantes, os chefes de posto, os secretários de circunscrição e administradores de circunscrição, os funcionários das secretarias, na qual também destacamos para efeitos de seleção dos novos candidatos para ocupar esses cargos, um elevado nível de exigência ao anteriormente estabelecido, no que se refere à experiência profissional, grau académico e boas informações no desempenho das tarefas anteriores. Ou seja, nesta reforma pretende-se uma avaliação dos candidatos de forma mais criteriosa, exigindo-se para tal a realização de concurso para ocupação dos quadros administrativos dentro das colónias.

Desta forma, segundo o art.º 15º do Decreto-lei nº 23:229 de 15 de novembro de 1933, os funcionários que não cumprissem com as exigências então estabelecidas ficariam penalizados e perderiam os seus postos de trabalho:

Os funcionários interinos ou provisórios que não satisfazem as condições exigidas neste decreto-lei para a nomeação para os novos quadros administrativos serão aposentados, se ao ingresso nesta situação tiverem direito, ou demitidos do exercício das suas funções que exercem, exigindo-o o serviço público, poderão continuar na situação de interinos nos termos da Reforma. (Portugal, 1933)

O artigo 16.º do Decreto-lei nº 23:229 de 15 de novembro de 1933 estipula as situações onde os funcionários poderiam ser automaticamente excluídos das suas funções no quadro dessa nova Reforma, de entre outras situações se tivessem registadas penas disciplinares, atingindo a idade de 55 anos, entre outras disposições.

Realçamos ainda a criação no Ministério das Colónias, do Concelho Superior de Disciplina das Colónias. A reforma prevê a criação da estrutura de Inspeção dos Serviços Administrativos, com sede em Angola e Moçambique, podendo prestar serviços na colónia de Cabo Verde, em caso de necessidade.

A nova divisão administrativa previa uma nova configuração, podendo ser agrupadas em distritos, províncias e distritos e províncias, sob indicações do Minis-

tro das Colónias. Ficaria ao cargo do governador geral, de entre outras competências criar ou suprimir as estruturas infra das províncias ou dos distritos concelhos; alterar os nomes das povoações tendo em vista o seu aportuguesamento. Seriam constituídos concelhos as áreas cujo aglomerado populacional assim o permitisse, mas ressalva-se que a maioria dessa população deveria ser “civilizada”, onde houvesse atividades mercantil ou industrial intensas e numerosos e vistosos edifícios.

Em caso de se justificar um elevado aglomerado populacional, as povoações poderiam ser divididas em freguesias e aparece pela primeira vez o conceito de bairros, designando os agrupamentos das freguesias. Faz -se ainda nessa nova revisão a distinção entre zonas urbanas e zonas não urbanas (rurais), o que leva a considerar que nas ilhas começara a desenhar-se duas realidades opostas que careciam de um tratamento diferenciado.

Estas zonas não urbanas poderiam ser divididas em freguesias ou postos, com as mesmas estruturas das zonas urbanas. Com esta nova redefinição geográfica, impõem-se também uma nova ordem hierárquica dos funcionários, subordinando-se uns aos outros tendo em conta o aparecimento de novas funções.

O secretário-geral do Ministério das Colónias tinha a categoria superior à do Governador da Colónia. As categorias a partir do ponto que apresentamos no organigrama acima alinhados na horizontal desde o Inspetor Administrativo até ao Aspirante Administrativo apresentam-se com as mesmas competências a nível hierárquico, respondendo diretamente ao Governador da Província. São designados pelo Ministro da Colónia, sob indicação do Governador da Colónia, devendo exercer as suas funções durante oito anos em cada colónia, tempo após o qual seriam transferidos.

Dentro das colónias o quadro dos serviços administrativos ficaria agrupado entre os funcionários da administração civil (os cipaiais – força policial recrutada entre os civis autóctones no caso de inexistência de força polícia especial ou formada para o efeito e os intérpretes com o mínimo de habilitação académica e domínio do português que coadjuvavam o pessoal administrativo das circunscrições) e os funcionários dos negócios indígenas (as autoridades gentílicas).⁶

i) Organização local – disposições gerais

Ainda no quadro da reforma administrativa de 1933, a seção IV documento dispõe que, nos distritos, concelhos, circunscrições ou freguesias funcionarão

⁶ No caso cabo-verdiano, por motivo de natureza administrativa, não se efetivou a nomeação dos cipaiais e dos funcionários dos negócios indígenas.

somente as secretarias nas quais o intendente de distrito será o dirigente máximo. Em alguns casos as funções desse Intendente podem também ser desempenhadas pelo Governador da Colónia, nomeadamente quando estas fizerem parte da zona de residência do Governador.

Nos concelhos funcionarão as câmaras municipais, comissões municipais ou ainda as juntas locais, conforme o disposto na então nova reforma administrativa de 1933. Na parte III da mesma seção estipula-se o funcionamento dos órgãos da administração provincial, municipal e local. No que se refere às estruturas municipais e locais as instituições seriam as câmaras municipais, as comissões municipais e as juntas locais, nas quais os seus corpos teriam funções trienais, dotadas de personalidade jurídica e de autonomia.

- a) O art.º 411, estipularia as condições para elevação de um povoado a câmara municipal, nas quais se destacam os seguintes requisitos:
- b) Funcionarem em todas os concelhos que sejam capitais das colónias do governo geral;

Nos concelhos da 1ª classe, referidos anteriormente, desde que o recenseamento confirmasse haver mais de dois mil habitantes europeus ou equiparados.

A criação ou extinção de uma câmara municipal seria da estrita competência do governador da colónia, com voto favorável do Concelho do Governo e homologação do Ministro da Colónia.

O art.º 412 determinaria que as comissões municipais poderiam existir nos concelhos da 1ª classe, quando a sua população não permitisse criar uma câmara municipal, ou não tivessem mais de mil e quinhentos habitantes europeus ou equiparados. Relativamente às juntas locais poderiam ser criadas nos concelhos de 2ª classe, definidas anteriormente, quando não fosse possível o estipulado no art.º 411, alínea b) e nos concelhos da 3ª classe.

ii) Os corpos administrativos das câmaras municipais

Determina-se no art.º 415 que as câmaras municipais deveriam ter nos seus corpos administrativos a figura de um presidente e de um vice-presidente natos ou designados pelo Governador da colónia, sob proposta do Governador da Província.

Previa-se também a possibilidade de ao invés de se proceder as nomeações, fazer-se eleições para designar os quadros acima referidos. Nas situações onde pudessem ocorrer eleições, estabelece-se na Seção II dessa reforma as condições para o efeito, podendo ser eleitores os habitantes dos concelhos, as associações com direitos políticos e ainda os vinte maiores contribuintes do concelho. Reafirma-se nessa então reforma a obrigatoriedade e gratuidade das funções que serão exercidas pelos corpos administrativos.

Nos casos de nomeação, abre-se a possibilidade de os nomeados recusarem as funções, mediante requerimento devidamente fundamentado e dirigido ao Governador da Colónia, quando as funções que exercessem se mostrassem incompatíveis, idade de 60 anos, não serem residentes no concelho da nomeação, problemas de saúde entre outros. Nos casos de renúncia ou abandono dos cargos, os eleitos incorriam numa pena de perda dos direitos políticos por um período de cinco anos e pagamento de uma multa.

Relativamente às condições de elegibilidade mantém-se o essencial dos princípios anteriormente estabelecidos, alterando-se o ano de reconhecimento dos estrangeiros elegíveis, alterando a permanência habitual nas colónias de dois anos e meio, para um período de cinco anos, devendo os mesmos saber ler e escrever o português. Ainda sobre os estrangeiros, os mesmos não poderiam ultrapassar o limite de um terço dos quadros da administração do concelho que tivessem sido eleitos.

Na Seção V, artigo 473.º desta reforma, o Governador da Província passa a ter autoridade para nomear todos os corpos administrativos, no caso de não ser possível marcar-se as eleições, passando os mesmos a exercer as suas funções legalmente até à tomada de posse dos novos eleitos.

iii) Organização e Funcionamento das estruturas municipais em Cabo Verde

Esta reforma de 1933 procurou instituir na organização dos municípios maior rigor e controle às disposições do quadro administrativo apresentado no Decreto n.º 3:108-B, I série, n.º 65, 25 de abril de 1917 referidos anteriormente.

Reafirmam-se as competências da câmara municipal, na qual passam a administração dos bens ou interesses do concelho e promover e melhorar as condições morais e materiais de quem habita nos referidos concelhos. Nisto aparecem como reforço da autoridade municipal a criação de códigos de conduta ou códigos de postura municipais. Destacamos a criação de pelouros que ficariam a cargo dos vogais nomeados ou eleitos, sob proposta do Presidente da Câmara Municipal.

No que se refere as comissões municipais nomeadas pelo Governador Geral e compostas por um presidente e quatro vogais, atribuem-se competências muito similares as câmaras municipais, com restrições na imputação de multas e coimas que deveriam ser inferiores às aplicadas pelas câmaras municipais.

As juntas locais seriam compostas por um presidente e dois vogais, também nomeados pelo Governador Geral, sendo que um dos vogais deveria ser nomeado pelo Governador da Colónia. As juntas locais tinham as mesmas competências que as comissões municipais.

No capítulo V registam-se as disposições dos serviços e dos empregados dos corpos administrativos que passam a estar formados por uma secretaria por cada órgão municipal, com a seguinte composição: um chefe da secretaria, designado por concurso público; os funcionários que seriam o pessoal de quadro do Estado, os contratados que eram os empregados temporários, com contratos de prestação de serviços e os assalariados que seriam os empregados que prestavam serviços e recebiam em função das horas ou dias de trabalho. Estes empregados seriam contratados em número que fossem necessários para executar as tarefas desses órgãos. Ficaria aberta a possibilidade de contratação de técnicos específicos para a realização de tarefas pontuais sob a responsabilidade da estrutura local.

Na parte V desta reforma fica determinado que cada colónia deveria ter na sua capital um tribunal administrativo, com competências independentes do poder executivo e os seus acórdãos teriam carácter e efeitos das decisões dos tribunais ordinários. As funções deste tribunal dividiam-se as seguintes seções: contencioso administrativo, contencioso fiscal e aduaneiro, contencioso de contas e seção de consultas. Ficariam isentos de julgar matérias sobre títulos de propriedade ou de posse e outras matérias que fosse relacionada e ainda matérias sobre direitos civis.

A composição dos tribunais administrativos estaria sujeita à existência ou não de tribunais da Relação. Nas colónias onde funcionasse esses dois tribunais, o presidente do tribunal da Relação desempenharia cumulativamente a presidência do tribunal administrativo, coadjuvado por dois juizes desembargadores e dois cidadãos portugueses residentes na referida colónia, e diretores de serviços da administração da fazenda e da administração civil da colónia.

De uma forma geral a II reforma administrativa trouxe ganhos consideráveis no melhoramento e funcionamento das estruturas locais, numa altura que elas assumem mais autoridade em virtude da importância crescente que as es-

truturas locais demonstram, na altura que a população local sempre crescente imponha também melhores ajustamentos na organização administrativa.

A III Revisão Administrativa imposta à colónia de Cabo Verde observar-se-ia no decreto n.º 25:205, promulgado em 01 de abril de 1935,⁷ na qual passa a constar uma nova nomenclatura e passaria a ter concelhos ordenados por classes e de catorze concelhos passar-se-ia a ter doze concelhos. Deixaram de existir os concelhos de Carvoeiro na ilha de Santo Antão e Mosteiros na ilha do Fogo. A justificação apresentada para esse novo mapa administrativo em Cabo Verde, fundamenta-se na observância de interesses regionais, a situação insular que condicionava os aglomerados populacionais e ainda a divisão promovida pelo desenvolvimento do país, na qual seria possível observar as diferenças entre regiões urbanas e rurais. Ficaria exposto que as freguesias poderiam ser criadas com a nomeação do regedor por parte do Governador da Colónia, podendo as freguesias fundir-se e criar postos administrativos sob direção de um chefe e neste caso ficariam criadas os postos de Mosteiro na ilha do Fogo e do Porto Novo na ilha de Santo Antão.

A IV Revisão Administrativa Colonial ocorre em 31 de dezembro de 1960, aquando da publicação pelo Ministério do Ultramar do Decreto nº 43 462 alterando o Decreto anterior de 1935, reconhecendo um acréscimo e novas exigências dos serviços administrativos em Cabo Verde, aconselha-se a elevação das categorias dos funcionários das secretarias dos concelhos e a integração dos administradores no quadro dos concelhos, permitindo a sua promoção. A cada alteração no quadro administrativo impunha-se mais especialização e elevação de categoria segundo o critério académico e experiência profissional.

O Ministério do Ultramar faz nova revisão, V Revisão Administrativa Colonial, ao Estatuto Político da Província de Cabo Verde em 22 de dezembro de 1972 e pela primeira vez aparece uma nova configuração muito semelhante à que ainda hoje existe em Cabo Verde. (Governo, 1972). O artigo 1º, nas suas disposições gerais designa a composição do arquipélago em dois grupos de ilhas, de Sotavento e Barlavento, sendo que o primeiro grupo abrangia as ilhas de Santiago, Fogo, Brava e maio e o segundo grupo as ilhas de S. Vicente, S. Nicolau, Santo Antão, Sal, Boa

7 in: https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-_search/378124/details/maximized?docType_facet=LEGISLACAO&fq=CABO+VERDE&perPage=25&q=CABO+VERDE consultado em 05/05/2023, as 21:08

Vista e Santa Luzia com os ilhéus adjacentes. Estipula-se no artigo 2º que a capital da província é a cidade da Praia, na ilha de Santiago e reconhece-se Cabo Verde como uma região autónoma da República Portuguesa, dotada de personalidade jurídica de direito público, e onde igualmente se reconhece a autonomia política, financeira e administrativa, nos termos das leis da república portuguesa.

Neste Estatuto reconhecem-se os órgãos de Governo próprio de Cabo Verde e é criada a Assembleia Legislativa e a Junta Consultiva Provincial. A função legislativa seria exercida em conjunto pela Assembleia Legislativa e pelo Governador, e este, ainda acumularia a função executiva. O governador de Cabo Verde seria na altura o mais alto agente e representante do Governo da República Portuguesa, podendo caso houvesse necessidade sugerir a nomeação ao Ministro do Ultramar, de um Secretário-geral que o auxiliaria no exercício das suas funções. Permitia-se que o Secretário-geral mantivesse no cargo, independentemente da cessação do mandato do Governador e até a nomeação do seu substituto.

A Assembleia Legislativa, presidida pelo Governador, deveria ser composta por vinte e um vogais eleitos de entre cidadãos portugueses e mediante o cumprimento de outros critérios de elegibilidade, sendo que onze seria eleitos por sufrágio direto dos cidadãos devidamente recenseados, quatro deveriam ser eleitos pelos corpos administrativos e pessoas coletivas de utilidade pública legalmente reconhecidas; dois deveriam ser eleitos pelos organismos empresarias ou associações económicas; dois deveriam ser eleitos pelos organismos corporativos representantes dos trabalhadores e os últimos dois deveriam ser eleitos por organismos representativos dos interesses morais e culturais. Esta Assembleia Legislativa tinha sede na Praia, ilha de Santiago, mas abria-se a possibilidade de ela reunir na cidade do Mindelo, na ilha de São Vicente.

Pode-se verificar ao longo desta incursão pelas reformas administrativas do período colonial é que houve uma preocupação de estender a representação colonial em todas as ilhas de forma efetiva, elegendo para os cargos pessoas de confiança do governo português, mas que tivessem boa aceitação nas localidades e com algum nível de experiência profissional e académica. Pode-se verificar ainda que a delimitação das regiões locais acompanhou o desenvolvimento das ilhas, sendo a mesma redefinida em função da sua capacidade económica (as estruturas locais deveriam criar condições para arrecadarem os impostos necessário à sua manutenção) e aumento da população.

A administração pós Independência de Cabo Verde - 1975 a 1990 emerge na sequência dos acordos entre o Governo português, o Partido Africano para a Independência de Cabo Verde e Guiné-Bissau (PAIGC), partido que reclamava a legitimidade de representar o povo de Cabo Verde e da Guiné-Bissau, após ter desencadeado a luta de libertação nacional, e ainda, em decorrência do 25 de abril de 1974 em Portugal, instituiu um Governo de Transição em Cabo Verde.

Durante este período de vigência do Governo de Transição, torna-se imperativo reformular a administração do Estado Cabo-verdiano observando-se pela primeira vez a necessidade de descentralização das funções que anteriormente estavam nas mãos dos corpos administrativos coloniais com a argumentação de que: *“Considerando que se torna necessário dotar os corpos administrativos de maleabilidade e eficiência de modo a servirem efetivamente os interesses do Povo do Estado de Cabo Verde”*⁸, confere-se ao Ministro da Administração Interna a competência para extinguir toda a administração anterior e nomear em sua substituição as Comissões Administrativas.

O verdadeiro impulso e reforço da administração local acontece em 1992, com a revisão constitucional que permitiu a implementação de um novo sistema político, a República Democrática, que outorgaria o verdadeiro estímulo para a consolidação da descentralização. Isto porque as bases de uma real reforma administrativa e o fortalecimento da descentralização passava pela eleição de representantes locais, cujas candidaturas passam a estar alargadas e validadas pelo povo através do sufrágio universal, livre e direto.

Prevê-se na estrutura organizativa de poder local as seguintes estruturas: as freguesias e os municípios, todos dotados de órgãos deliberativos e executivos – no caso dos municípios temos as câmaras municipais e as assembleias respetivamente. Até à presente data não foram criadas em nenhuma das ilhas de Cabo Verde as freguesias, apesar de estar consagrado na Constituição de Cabo Verde.

A Cnstituição da República de Cabo Verde de 25 de setembro de 1992, (B. O., Boletim Oficial de Cabo Verde, nº 12, I Série, 25 de setembro de 1992) consagra o poder local como uma estrutura chave para a constituição do Estado Cabo-verdiano. Regendo-se pelo princípio de solidariedade entre os órgãos do estado cabo-verdiano, o artigo 254º responsabiliza o estado o provimento nos termos da lei vigente, de capacidade técnica, material e humana, respeitando a autonomia local.

8 BO nº 3 - Decreto-lei nº5/75 de 22 de janeiro

III. Descentralização em Cabo Verde

9. Problemática e teorização

Em Cabo Verde, também, a descentralização apresenta-se como um conceito complexo e variável. Deste modo, os modelos seguidos pelos estados nas suas políticas descentralizadoras apresentam-se também adaptadas a cada realidade onde ela se observa, recorrendo a várias fases e aprimoramento. No caso cabo-verdiano a Constituição da República (CRCV) consagra no n.º 2 do artigo 2º, “*a existência e a autonomia do poder local e a descentralização democrática da Administração Pública*”, constituindo estes, entre outras premissas condição sine qua nom para a consolidação de Estado de Direito Democrático Cabo-verdiano.

A importância que a descentralização ocupa no sistema político cabo-verdiano é de tal forma superior que a sua Carta Magna dedica um capítulo (VI) integralmente à sua regulamentação, na qual reserva 10 artigos, definindo a natureza das autarquias locais, as categorias de autarquias locais, finanças e património das autarquias, a organização das autarquias, o poder regulamentar, o regime de tutela, a situação do pessoal das autarquias locais, as atribuições e organização, as associações de autarquias e o princípio da solidariedade não obstante a diversa legislação complementar que mais adiante fazemos referência.

Segundo a legislação cabo-verdiana pode-se afirmar que há coabitação de um modelo de descentralização que gradualmente tem-se afirmado, mas em paralelo verifica-se a manutenção de ações desconcentrados do governo central, principalmente nos serviços da administração pública, onde se podem encontrar os serviços desconcentrados do Estado e os demais Institutos Públicos. A natureza arquipelágica do Estado cabo-verdiano implicou naturalmente a desconcentração e mais recentemente na história política a afirmação da descentralização.

Ainda no processo de desconcentração, pode-se afirmar que esta ocorre no processo intragovernamental, ou seja, delegam-se competências e funções que se manifestam no processo decisório, num movimento de cima para baixo. Deste modo, implementam-se mecanismos de controle e supervisão da ação das estruturas desconcentradas, mas estas estão desprovidas de autonomia.

No caso de Cabo Verde, a descentralização representa a transferência de poderes, competências e autoridade às estruturas territoriais infra estatais, nesse caso o poder local que se organiza essencialmente nas autarquias locais e estes, naquilo que se pode considerar como verdadeira democratização local, por sua vez, podem

ainda delegar competências previamente definidas às organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, ONG's, associações comunitárias e demais instituições através das parcerias público-privadas. Ainda a CRCV admite a possibilidade de “*se estabelecer outras categorias autárquicas de grau superior ou inferior ao município*”, respondendo ao artigo 231º reforçada pela lei nº 69/VII/2010 de 16 de agosto que estabelece o quadro da descentralização administrativa, bem como o regime de parcerias público-privadas de âmbito regional, municipal ou local.

A relação entre o poder central e o poder local ocorre segundo o modelo de relativa autonomia apresentado por Bilhim (2004), na qual *aceita-se a realidade Estado-Nação, mas dotam-se as autoridades locais de independência no quadro definido de poderes e obrigações em que o mecanismo regulador é a existência de um ordenamento jurídico*. Esta autonomia verifica-se no caso cabo-verdiano, na qual os municípios podem arrecadar e gerir alguns impostos, gerir bens patrimoniais, capacidade legislativa em alguns domínios, entre outros. O artigo nº 10 da lei nº 69/VII/2010, referente à autonomia das autarquias locais, afirma que elas gozam de autonomia administrativa, financeira, patrimonial, normativa e organizativa interna.

i) Autonomia do Poder Local

No caso cabo-verdiano, e seguindo o modelo da Carta Europeia de Autonomia Local de 1990 (CEAL), que consagra no artigo 3º, nº1, o conceito de Autonomia Local como “*o direito e a capacidade das autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos.*” Conjugado com o artigo 9º, nº 1, da citada Carta, fica claro que “*as autarquias locais têm direito, no âmbito da política económica nacional, a recursos próprios adequados, dos quais podem dispor livremente no exercício das suas atribuições.*”

No entanto as limitações que o poder central cabo-verdiano impõe aos municípios são muitas e demonstram uma clara dependência dessas estruturas em relação ao centro.

A maior parte dos Municípios de Cabo Verde continua a depender fortemente da administração central para ter recursos, o que limita a sua autonomia. (...) com particular destaque para os [municípios] mais pequenos, cujas transferências do Estado ultrapassam os 65% do total do orçamento, revelando deste modo a estrutural dependência financeira face aos meios da administração central. (Governo de Cabo Verde, 2010)

De todo o modo, a própria Carta que Cabo Verde segue desde 1990 reserva ao Estado a possibilidade de proteger os municípios mais fracos, conforme o seu artigo 9º, nº 5, na qual diz o seguinte:

A proteção das autarquias locais financeiramente mais fracas exige a implementação de processos de perequação financeira ou de medidas equivalentes destinadas a corrigir os efeitos da repartição desigual das fontes potenciais de financiamento, bem como dos encargos que lhes incumbem. Tais processos ou medidas não devem reduzir a liberdade de opção das autarquias locais no seu próprio domínio de responsabilidade.

Impõe-se ainda na citada Carta, artigo 9º, nº 6, a obrigatoriedade de se auscultar os municípios para se delinearem as modalidades de atribuição desses recursos e ainda no nº 7, orienta as atribuições no sentido de não se dever restringir a sua aplicabilidade aos projetos específicos, permitindo que livre e autonomamente e com base nas suas políticas previamente definidas e aprovadas pelos órgãos locais competentes, os mesmos decidam como aplicar esses recursos.

A CRCV de 2010, define no artigo 229º, nº 1, “*As autarquias locais têm finanças e património próprios*”. Neste sentido às estruturas locais é-lhes reconhecido a autonomia jurídica, necessária para efetivação desse princípio. Ainda neste quadro, sobre as finanças locais, o Estatuto dos Municípios de Cabo Verde⁹, no seu artigo 3º, estabelece que: “*O Município goza de autonomia financeira, possuindo finanças próprias que lhe permitem elaborar, aprovar, alterar e executar plano de atividades e orçamento, podendo ainda dispor de receitas próprias, ordenar e processar as despesas, arrecadar as receitas e recorrer ao crédito nos termos da lei*”.

Como forma de melhorar o quadro legal existente sobre a autonomia financeira do poder local em Cabo Verde e, ainda, numa tentativa de esclarecer algumas zonas *sombrias* que se traduziram em algumas dúvidas sobre os limites e competências dos municípios e o poder central, a Lei nº 79/VI/2005, de 5 de setembro fixa o Regime Financeiro das Autarquias Locais de Cabo Verde (RFALCV).

Em função dos projetos de investimentos municipais, os municípios podem ainda aceder aos créditos bancários, dentro dos limites impostos pela lei. A criação da RFALCV tem ainda como princípio limitar em certa medida, formas de endividamento dos municípios. Como referido acima, os municípios demonstram fraca capacidade de arrecadação de impostos e taxas e justificam os endi-

9 Estatuto dos Municípios de Cabo Verde Lei n.º 134/IV/95, de 03 de julho de 1995

vidamentos como a única alternativa para realizar grandes investimentos que de outra forma não seriam possíveis.

Neste sentido o que se pretende com essas limitações é que os municípios restrinjam as suas atividades aos recursos que têm disponíveis, nomeadamente o Fundo de Financiamento dos Municípios (recursos da Administração Central), os Contratos-programa, o Imposto do Turismo, Imposto do Incêndio, Taxa Ecológica e os Planos Ambientais Municipais. Importa referir que o RFALCV permite, ao abrigo do artigo 10º, a criação do Fundo de Financiamento dos Municípios, na qual o mesmo se encontra repartido em dois fundos: o Fundo Municipal Comum (FMC) e o Fundo de Solidariedade Municipal (FSM).

A autonomia administrativa e/ou organizativa é fundamental para que se atinja o objetivo da administração pública, que é o bem-estar da coletividade. Deste modo é essencial estabelecer uma estruturação organizada dentro da administração, com recursos humanos suficientes e devidamente preparados, ou seja, de órgãos capacitados para garantir uma eficaz gestão da coisa pública local. Entende Delgado (2013) que é preciso garantir às autarquias os meios financeiros necessários à realização das suas tarefas, mas, contudo, a par dessa disponibilização financeira, reforça que deverá haver um quadro de funcionários independentes do quadro geral do Estado, para que possam realizar as respetivas tarefas. Trata-se segundo este autor de uma imposição imposta pela necessidade de haver um corpo de funcionários realmente independente do Estado central.

Ainda sobre esta matéria, a CEAL prevê, no seu artigo 6º, total liberdade das autarquias locais para criarem estruturas administrativas internas que entenderem necessárias, bem como a criação do estatuto do pessoal autárquico que permita o recrutamento de pessoal baseado na meritocracia. Esta orientação permitiu efetivar também a autonomia e separação definitiva do pessoal afeto ao poder central, quando se conhece que na altura da criação dos municípios muitos quadros da administração pública cabo-verdiana transitaram para as autarquias, permanecendo o vínculo com o poder central.

Entretanto é possível constatar um aumento dos orçamentos municipais, quer através do Fundo de Financiamento dos Municípios e de outras transferências nomeadamente dos contratos programas, impostos de Turismo, impostos do incêndio, taxa ecológica e planos ambientais municipais, que são arrecadados pelos municípios e depois transferidos pelo poder central.

Um aspeto que merece atenção, relativamente à análise dos relatórios financeiros municipais disponíveis para consulta desde 2000, é a capacidade de execu-

ção fiscal de alguns municípios de Cabo Verde estar diretamente relacionada com a sua natureza rural ou urbana, ou seja, depende em grande medida da sua orografia, porque os índices económicos utilizados para avaliar de forma uniforme os municípios podem não produzir os efeitos esperados em função de cada município.

Um exemplo de taxas que podem representar grandes recursos para os cofres dos municípios e importantes fontes de rendimentos são as vendas de terrenos ou imóveis (despesas de capital).

No entanto alguns municípios não dispõem de grandes quantidades de terrenos sob sua jurisdição para venda ou troca de bens e serviços. São municípios essencialmente rurais, cuja atividade principal é a agricultura, e na qual as propriedades são da tutela privada, nomeadamente São Salvador do Mundo, Ribeira Grande de Santiago e São Salvador do Mundo.

Em virtude da fraca capacidade de arrecadação de impostos referida acima, os municípios em Cabo Verde trabalham quase que exclusivamente com as transferências do governo central, que ainda assim não ocorre de forma pontual ou regular como se espera. De entre os impostos estabelecidos por lei (RFALCV) e que devem ser transferidos aos municípios apontam-se os seguintes:

- A comparticipação de 49% no produto da venda de terrenos do estado que estão localizadas nas Zonas Turísticas Especiais (ZTE) e que se situem no respetivo município;

- A comparticipação de 50% na renda pela utilização de áreas aeroportuárias paga ao Estado pela Empresa Nacional de Aeroportos e Segurança Aérea (ASA) aos Municípios que possuam aeroportos ou aeródromos, nos termos a regulamentar;- O produto das derramas lançadas, nos termos do artigo 7º da citada lei;¹⁰

- Taxa Ecológica, cujo 75% dos montantes arrecadados deve ser utilizada para financiamento de projetos no sector de ambiente sob propostas dos municípios;¹¹

10 Os Municípios podem lançar, anualmente, uma derrama até o máximo de 10% da coleta do Imposto Único sobre os Rendimentos (IUR) das pessoas coletivas que desempenham atividades de natureza comercial ou industrial - artigo n. 7 da RFALCV (Lei nº 79/VI/2005, de 5 de setembro).

11 Instituída pela Lei n.º 76/VII/2010, de 23 de agosto e regulada pela Lei n.º 17/VIII/2012, de 23 de agosto.

- Compensar os Municípios pelas isenções fiscais em sede do Imposto Único sobre o Património nos últimos anos, tendo em vista o disposto na atual lei (RFALCV);¹²

Conforme se pode verificar no exposto acima alguns municípios acabam por não apresentar condições para receber essas transferências uma vez que a maior parte são municípios rurais e algumas dessas taxas não se aplicam, nomeadamente, a ausência de Zonas Turísticas Especiais e de áreas aeroportuárias.

ii) O princípio da Subsidiariedade e sua observância

Entendendo a subsidiariedade como um princípio para que efetivamente haja maior redistribuição de funções na administração local, Cabo Verde segue essa mesma orientação e passa a descentralizar e a desconcentrar os serviços locais com a criação de delegações municipais. Neste sentido, a lei dos Estatutos Municipais (lei n. 134/IV/95 de 03 de julho), regime jurídico que regula a organização e funcionamento dos municípios cabo-verdianos desde 1991, estipula no seu artigo 9º, que o Município pode transferir para as fundações, associações de carácter económico, social, cultural ou desportivo ou sociedades a prossecução de atribuições que lhe são próprias, sempre que se mostrar necessário para melhorar a eficácia e eficiência dos serviços públicos, salvo disposição legal expressa em contrário, reservando-se o direito de fiscalização e controlo.

Assim, havendo capacidade técnica e financeira que possa assegurar as responsabilidades atribuídas aos municípios, estes podem, aplicando o princípio da subsidiariedade, delegar determinadas tarefas as organizações da sociedade civil no seu território.

Ainda o mesmo estatuto estipula, no seu artigo 10º, que *o município deve aproximar a administração das populações, organizando os serviços de maneira a que tenham capacidade de decisão a nível das freguesias, dos bairros, povoados e zonas*. Esta obrigatoriedade de haver desconcentração dos serviços, permitiu efetivar a criação de delegações municipais e reforçar a participação ativa dos cidadãos.

Como forma de acautelar que essas estruturas desconcentradas funcionassem sem restrições financeiras, inscreve-se no artigo 122º, sob o título *Investi-*

12 Artigo n. 69 da RFALCV (Lei nº 79/VI/2005, de 5 de setembro).

mentos obrigatórios, o seguinte: *A Câmara Municipal inscreverá no orçamento municipal o mínimo de 5% da previsão de cobrança de receitas para os investimentos a realizar por cada delegação municipal.*

Cumprindo com as orientações internacionais, nomeadamente os Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS) e o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável (PEDS), alinhados com as referências legais e constitucionais, Cabo Verde procura consolidar o processo de descentralização, através do princípio da subsidiariedade, alargar a participação dos atores das comunidades locais. Desta forma, pretende-se alcançar, pela via da boa governação, o desenvolvimento local equilibrado.

iii) Organização das Estruturas Administrativas em Cabo Verde

A preocupação sempre crescente na evolução e modernização da administração pública no geral e na administração local em particular, permite verificar uma certa cautela em ajustar modelos atendendo a realidade de cada região. Neste particular, cada governo local impõe a sua forma de organização (ainda que haja orientações genéricas da administração pública de cada país) que muitas vezes assume uma estrutura hierárquica na vertical e em alguns casos num formato informal. No entender de Bilhim (2004; pg. 8): *“O que está em causa é a obtenção de um serviço público de qualidade, definido pelos olhos dos munícipes, prestado com eficiência, eficácia e economicidade.”*

O que preocupa os governos centrais atualmente prende-se com a atribuição de amplas competências na gestão local, compreendendo que estas estruturas infra têm outras formas de resolver os problemas e que podem ser tratados mais eficazmente se estiveram sob a alçada direta da administração local. O que se espera da administração local é que ela seja portadora de uma cultura de serviços eficazes, de qualidade e eficiente, evitando processos hierárquicos rígidos e morosos.

Segundo (Bilhim, 2004) há três tipos de modelos de administração pública:

Tabela nº 8 – Modelos de Administração pública

Tipos	Descrição
Tradicional/Burocrático	- Contrapõem lei e procedimentos administrativos a valores e pessoas - Separa políticos e administradores públicos - Racionalidade do “homem administrativo”
Liberal/de menor estado	- Desestatizante; desregulador, centrado numa administração pública mínima - Rigoroso controlo político - Racionalidade do “homem económico”
Novo serviço público/Estado parceiro do cidadão	- Evolução dos aspetos positivos do modelo tradicional - Preferência pela boa democracia em detrimento da boa gestão pública - Valoriza a boa gestão

Fonte: (Bilhim, 2004), pág. 8

No caso cabo-verdiano a verdadeira organização administrativa municipal, com vista à efetiva descentralização tem início com a publicação da Lei nº 134/IV/95, de 03 de julho, que cria o Estatuto dos Municípios em Cabo Verde. Um dos contributos, importantíssimo, que este diploma apresenta é a definição dos critérios e do órgão competente que deveria criar, extinguir e alterar os municípios em Cabo Verde, ou seja, a Assembleia Nacional de Cabo Verde.

Deste modo, a criação ou qualquer alteração dos municípios em Cabo Verde deixava de estar na dependência dos interesses políticos dos governantes, pressupondo-se uma discussão prévia em plenária para o efeito. Nos termos dos dispostos gerais os municípios gozariam de:

- Autonomia administrativa
- Autonomia financeira
- Autonomia patrimonial
- Autonomia normativa
- Autonomia organizativa
- Independência (relativamente aos órgãos municipais)
- Especialidade (circunscrito aos órgãos da sua competência)

- Descentralização (possibilidade de delegação de competências a outras entidades)
- Desconcentração (aproximar as suas ações administrativas às estruturas infra municipais)

Em vários aspetos tentou-se com esta legislação normatizar o que na prática acontecia em alguns municípios. Destaque-se, no entanto, a concessão de autonomia financeira deixando os municípios de depender somente das receitas fiscais e do orçamento do Estado, passando a dispor da possibilidade de recorrerem a créditos junto da banca. No que se refere à autonomia normativa, fica claro no Estatuto os domínios que esta competência traduzia, limitando este pequeno poder legislativo à criação de códigos éticos e regulamentos municipais necessários para a reforço da cidadania.

Outros aspetos que merecem destaque neste normativo, é em primeiro lugar, a intensão de reforçar a presença efetiva e a tão desejada aproximação dos representantes municipais aos cidadãos locais, o artigo 10º do Estatuto dos Municípios insta a criação de serviços que envolvem os bairros e localidades, fomentando a desconcentração dos serviços municipais. Isso pressupõe um grande passo nos processos de descentralização tendo o legislador precavido a possibilidade de haver centralização do poder local.

Na realidade cabo-verdiana faz todo o sentido este apelo à desconcentração dos serviços de gestão municipal porque existem ainda zonas dispersas e de difícil acesso, localizados nas zonas rurais e os meios de transporte para que os cidadãos tenham acesso a esses serviços representam um custo adicional aos orçamentos familiares. Esse fenómeno de desconcentração local é uma realidade em alguns municípios do país onde é possível observar a delegação da estrutura central municipal. São os casos do município do Sal, com delegação municipal em Santa Maria e em Palmeira e do município de Santa Cruz, da ilha de Santiago que possuiu três delegações municipais: zona norte, zona centro e zona sul.

Em segundo lugar, vale referir a necessidade de haver mais interação entre os gestores municipais e os órgãos de poder central e o artigo 20º do Estatuto dos Municípios é bastante claro neste sentido quando define a obrigatoriedade de haver consulta prévia nas tomadas de decisões que envolvem direta e indiretamente a gestão dos bens e da vida dos municípios e seus municípios.

Esta concertação também se justifica pelo facto de coabitarem numa mesma circunscrição municipal serviços desconcentrados do poder central, em vir-

tude da dispersão do território que se encontra, como sabemos, disperso geograficamente. A atual Constituição da República de Cabo Verde, 2000 (CRCV) no seu artigo 226º, com o subtítulo Autarquias locais, observa na existência da organização do Estado Cabo-verdiano as estruturas locais; reconhece-as como entidades públicas dotadas de órgãos representativos das respetivas populações, devendo dedicar-se aos interesses próprios dessas entidades territoriais.

No referente às categorias dessas estruturas elas passarão a ser denominadas de municípios, podendo por lei ser estabelecidas outras estruturas superiores ou inferiores aos municípios caso se fizer necessário. No caso cabo-verdiano não se encontra outra modalidade de poder local que não seja a municipal. Se comparada com a realidade africana, esta apresenta em algumas situações a imposição legal de duas modalidades, no caso, as autarquias locais e as instituições de poder tradicional.

Esta situação não se aplica ao caso cabo-verdiano, uma vez que a composição social em Cabo Verde não conheceu na sua origem autoridades tradicionais.¹³ O artigo 228º do CRCV realça o princípio de solidariedade que deveria vigorar entre os diversos municípios, cabendo ao governo central a função de promover o equilíbrio entre os municípios, com vista a redução das assimetrias regionais e promoção do seu desenvolvimento. Para este efeito o governo central promoveria nos termos da lei todo o apoio técnico, recursos humanos e materiais, com a devida salvaguarda da autonomia das autarquias. A subsistência financeira das autarquias locais ficaria estabelecida em legislação própria a ser criada posteriormente, mas o artigo 229º precavia que estas estruturas teriam recursos e patrimónios próprios, nomeadamente tributários e outras receitas fiscais.

Relativamente à organização o artigo 230º estipula a existência de uma assembleia com poderes legislativos, eleita pelos cidadãos da referida circunscrição territorial da autarquia e um órgão colegial executivo. No que se refere ao pessoal das autarquias locais, a CRCV observa no seu artigo 233º que os mesmos possuem pessoal próprio nos termos da lei, estando os mesmos sob a mesma legislação dos funcionários da administração central com as adaptações que se mostrarem necessárias.

13 A colonização em Cabo Verde fez-se lentamente. Meio século depois de descobertas, ainda a maior parte das ilhas eram despovoadas. Se, nos primeiros tempos da expansão portuguesa, os Algarvios forneceram os primeiros contingentes, vindo apenas depois a gente do Norte, é provável, que esta segunda contribuição, mais tardia, fosse atraída para terras mais promissoras do arquipélago.

Fica ainda salvaguardado no artigo 234º que as atribuições e competências dos órgãos municipais seriam reguladas por lei, respeitando a autonomia e a descentralização. Esses órgãos podiam delegar algumas tarefas e competências as administrações comunitárias, desde que essas não estejam revestidas de poder e autoridade. Salvaguarda-se ainda no artigo 235º a possibilidade de as autarquias constituírem associações para efeitos de realizações de interesses comuns.

Os problemas com as dissimetrias regionais são reconhecidos por parte dos titulares dos cargos políticos e a falta de quadros nas regiões periféricas passa a ser uma preocupação que motivaria a criação de incentivos para colmatar a défice de recursos humanos nas regiões ditas periféricas das ilhas de Cabo Verde:

São conhecidas as carências com que se debatem, a matéria de recursos humanos, os municípios e, de modo especial, aqueles que estão fora dos grandes centros populacionais que representam as cidades da Praia e do Mindelo.

Essas carências tornam-se mais preocupantes e prementemente sentidas, agora, numa fase em que se vão dando passos decisivos, com vista ao reforço e à autonomia do poder local e ao alargamento do elenco de competências e responsabilidades cometidas aos municípios. (Verde G. d., Decreto-Lei nº 101-D/90, de 23 de Novembro)

Fica consagrado no Estatuto que os Municípios em Cabo Verde são compostos por três órgãos, a Assembleia Municipal (AM), a Câmara Municipal (CM), e pelo Presidente da Câmara Municipal, (PCM). Sendo que, segundo consta no artigo 65.º, “Assembleia Municipal é um órgão deliberativo do Município”, um tipo de parlamento local, respetivamente a Câmara Municipal, no artigo 82.º define-a como o órgão executivo colegial do Município, e por fim no artigo 94.º, “o Presidente da Câmara é um órgão executivo singular do Município”. Todos os órgãos citados são eleitos por um mandato de 4 (quatro anos), sem limitação de mandatos.

Ainda relativamente ao artigo 46º do EMCV, vários questionamentos têm sido levantadas, nomeadamente após as eleições autárquicas de 2016. Segundo alguns juristas e políticos a legislação carece de precisão porque a redação não é clara e contraria o estipulado no CRCV. Isto porque o EMCV prevê três órgãos municipais facto que contraria a CRCV que, no seu art.º. 230º n.º 1, dispõe: “A organização das Autarquias Locais compreende uma assembleia eleita, com poderes deliberativos e um órgão colegial executivo responsável perante aquela”.

Deste modo não é clara a figura do Presidente da Câmara Municipal enquanto órgão executivo singular. Apesar de não estar clara esta questão, permanece entendimento que a CRCV pretendeu acautelar o mínimo dos órgãos municípios.

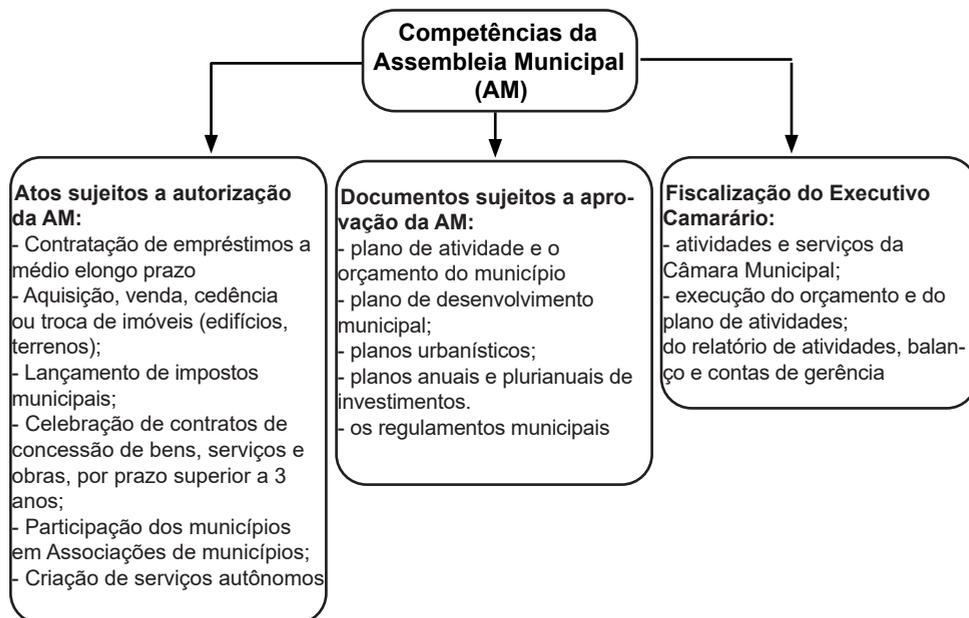
No caso cabo-verdiano, a figura e função do Presidente de Câmara é mais proeminente e fortemente escrutinada pelos cidadãos eleitores. Perfeitamente perceptível pelo destaque que o mesmo desempenha na qualidade de chefe do executivo. Trata-se de figuras notáveis das localidades que ao longo dos tempos se afirmaram na cena política local através de uma política de proximidade tendo em alguns casos realizado mandatos sucessivos de mais de duas décadas.

iv) Competências dos Órgãos Municipais em Cabo Verde

O artigo 230º, nº 1 e 2 da CRCV estipula que as autarquias locais, designadas por municípios, são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos das respetivas populações, que prosseguem interesses próprios das populações respetivas. A eleição para as autarquias locais compreende dois momentos: a eleição para a Câmara Municipal e para a Assembleia Municipal, separadamente, embora decorrem no mesmo dia.

Compõem os órgãos municipais em Cabo Verde, a Assembleia Municipal e o Presidente da Câmara Municipal. A análise comparativa das competências dos Órgãos Municipais em Cabo Verde evidencia-se a referência ainda que implícita aos órgãos intermunicipais ao nível da Assembleia Municipal, nomeadamente no que toca a autorização de atos, aprovação de documentos e fiscalização do Executivo Camarário:

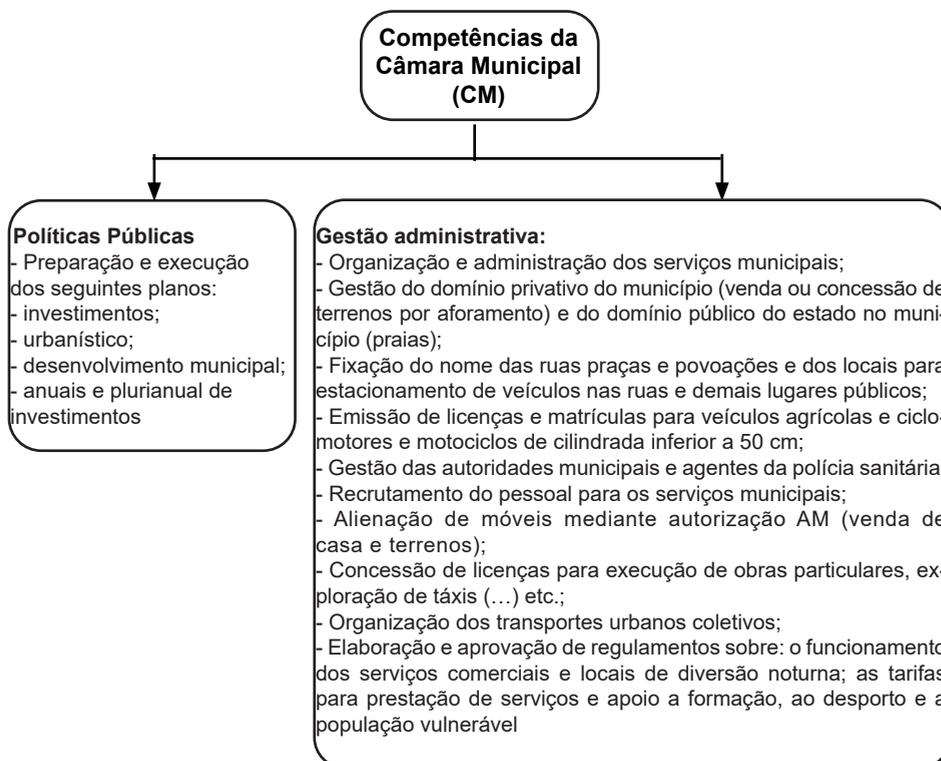
Gráfico n. 3 – Competências da Assembleia Municipal



Fonte: Elaboração Própria

De entre as competências da Assembleia Municipal, órgãos na qual têm acento parlamentar local quase todas as forças políticas devido ao número de membros que ela comporta, destaca-se a importante função na aprovação dos instrumentos de gestão, do plano de atividades e o orçamento do município sem os quais não se pode perspetivar o desenvolvimento do município e ainda, o papel fiscalizador da atuação do executivo camarário, na qual se inclui o escrutínio também da atuação do presidente do município.

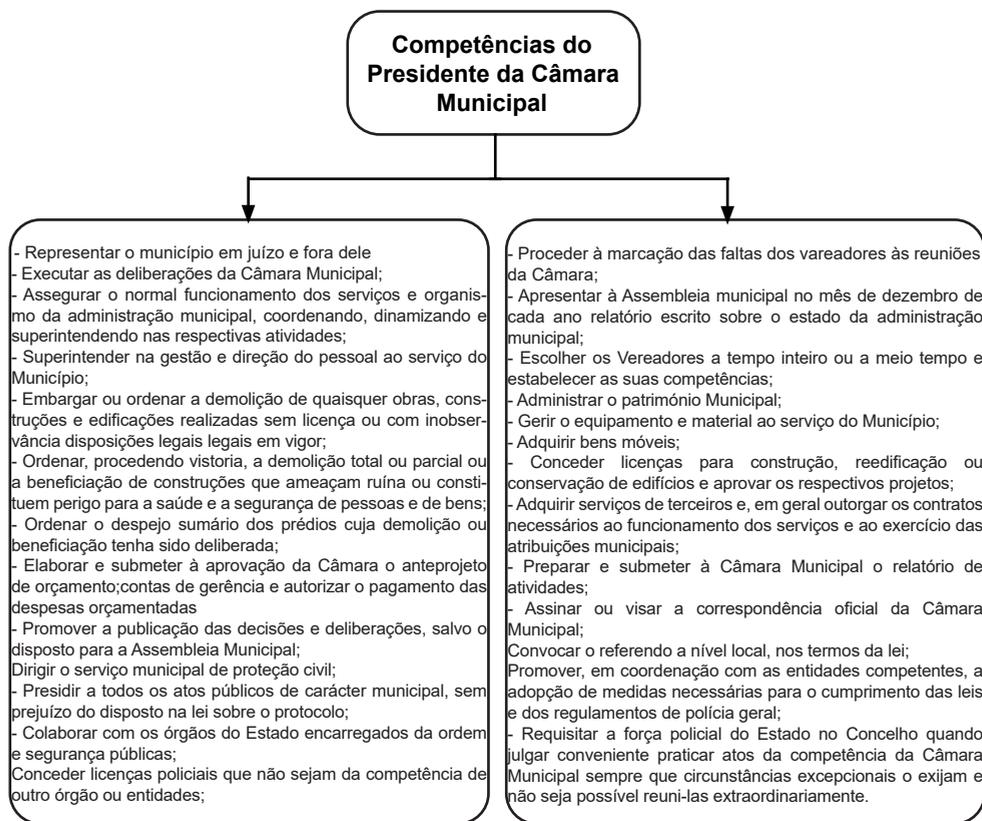
Gráfico n. 4 – Competências da Câmara Municipal



Fonte: Elaboração Própria

No que se refere à Câmara Municipal na qualidade de órgão municipal tem o importante papel de preparar e executar as políticas públicas municipais e promover a organização e gestão administrativa dos serviços municipais.

Gráfico n. 5 – Competências do Presidente da Câmara Municipal



Fonte: Elaboração Própria

Conforme se pode observar no gráfico n. XX as funções do Presidente do município enquanto chefe do executivo camarário são amplas e diversificadas no domínio da gestão e administração. Neste sentido o Presidente acaba por assumir mais mediatismo e alguma ascendência em relação aos seus pares e detém, para além de outras atribuições, a função de agendar as reuniões camarárias e ainda escolher os vereadores a tempo inteiro e meio tempo, bem como estabelecer as tarefas e funções de cada um.

v) Constituição e composição dos Órgãos Municipais¹⁴:

Relativamente a composição das candidaturas aos órgãos municipais em Cabo Verde, o art. 83º, nº 2 da Lei de Organização e Funcionamento dos Municípios, estipula como critério determinante o número de habitantes por cada município, e para este efeito os municípios estão divididos em 3 categorias:

	Assembleia Municipal	Câmara Municipal
Composição	- Presidente - Eleitos municipais	- Presidente - Eleitos municipais
Constituição	- 9 membros se população > 30.000 habitantes	- 21 membros se população > 30.000 habitantes
	- 7 membros se população entre 10.000 a 30.000\$00	- 17 membros se população entre 10.000 a 30.000\$00
	- 5 membros se população < a 10.000 habitantes	- 13 membros se população < a 10.000 habitantes

Um dado importante prende-se com a abertura que a Lei nº 92/V/99 de 8 de fevereiro, conjugada com as revisões constitucionais da Lei nº 17/VII/2007, de 22 de junho e da Lei nº 118/V/2000, de 24 de abril, concede: capacidade eleitoral passiva, no seu artigo 408º aos eleitores e candidatos às estruturas municipais, podendo estes serem cidadãos estrangeiros ou lusófonos¹⁵:

1. São também elegíveis para os órgãos dos municípios os eleitores estrangeiros e apátridas com residência legal e habitual em Cabo Verde há mais de cinco anos.

2. São ainda elegíveis para os órgãos dos municípios os cidadãos lusófonos legalmente estabelecidos, nas mesmas condições que os cidadãos nacionais.

14 As disposições especiais aplicáveis à eleição dos titulares dos órgãos municipais estão devidamente salvaguardadas na lei N.º 92/V/99 de 8 de fevereiro, conjugada com as revisões constitucionais da Lei nº 17/VII/2007, de 22 de junho e da Lei nº 118/V/2000, de 24 de abril.

Nesta lei pode-se encontrar no artigo 422º o critério de apuramento dos resultados das eleições municipais, seguindo a mesma linha dos critérios de eleições dos demais órgãos estatais, na qual se aplica a conversão dos votos em mandatos para o órgão deliberativo municipal faz-se em obediência ao método de representação proporcional correspondente à média mais alta de Hondt, salvaguardando-se a eleição dos órgãos executivos em situação de maioria absoluta.

15 Estatuto dos Cidadãos Lusófonos - Lei n.º36/V/97, de 25 de Agosto.

Convém referir que apesar deste amplo quadro legal a Descentralização em Cabo Verde pretende ir mais longe e atingir verdadeiramente as populações e comunidade num exercício de poderes e competências interdependentes. Para além deste quadro legal podem-se encontrar outras matérias legais complementares que delegam mais competências aos municípios.¹⁶

vi) A Política do Ordenamento do Território em Cabo Verde

Enquanto pequeno estado insular, Cabo Verde tem como tarefa primordial consolidar com eficácia e eficiência a política de ordenamento do território que promovam melhor integração e desenvolvimento sustentado das ilhas. Outrossim, reconhece-se a necessidade urgente e que ainda constitui um desafio para a gestão autárquica principalmente, o aumento populacional considerável nas ilhas, aliado aos problemas socioeconómicos, tem promovido em Cabo Verde a criação de assentamentos informais urbanos, resultado da ausência de controlo e planificação urbana.

Reconhecendo a diversidade e dispersão geográfica e pretendo alinhar as políticas públicas com orientações internacionais, mais recentemente com a Agenda Global 2030 e seguindo as orientações da Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Sustentável, Habitat III, reforça-se o que está plasmado no número 2, do artigo 90º da CRCV que cabe ao Estado e aos demais poderes públicos garantir as condições para a verdadeira democracia económica, entre as quais assegurar para o efeito, o ordenamento do território e o planeamento urbanístico equilibrado.

16 A Lei nº 86/IV/93, de 26.07, o decreto-lei nº 14/97, de 01.07, o DR nº 7/2002, de 30.12 e o decreto-lei nº 6/2003, de 31.03, sobre ambiente;

- A Lei nº 41/II/84, de 18.06, o decreto-lei nº 5/99, de 13.12, o decreto-lei nº 75/99, de 30.12 e a resolução nº 66/2010, de 24.11, sobre água;

- A Lei nº 85/IV/93, de 16.07, o decreto-lei nº 1/2006, de 13.02, o decreto-lei nº 6/2010, de 21.06, o decreto-lei nº 43/2010, de 27.09 e o decreto-lei nº 2/2011, de 03.01, sobre ordenamento do território e urbanismo;

- O decreto-lei 68/94, de, de 05.12, o DL nº 107/97, de 31.12, o DL nº 56/2003, de 15.12, a Lei nº 30/VI/2004, de 26.07, sobre transportes;

- O decreto-lei nº 37/2003, de 06.10, o DR 2/2011, de 24.01, os DR nºs 14/2005 a 17/2005, de 26.12 e o DR nº 2/2011, de 24.01, sobre formação profissional;

- A Lei nº 88/V/98, de 31.12 e o DL nº 52/95, de 26.09, sobre saúde pública e defesa do consumidor;

- A Lei nº 100/V/99, de 19.04, sobre proteção civil;

- O decreto-lei nº 29/2009, de 17.08, sobre cadastro predial;

- O decreto-lei nº 26/2006, de 06.03, sobre vias de comunicação;

A revisão constitucional de 2010, no seu artigo 72º, reafirma o direito do todo o cidadão cabo-verdiano de ter habitação condigna. Para a efetivação desse direito, impõem aos poderes públicos a criação das condições necessárias inseridas num quadro muito mais vasto de políticas de ordenamento territorial e urbana. Nesta situação o governo central une-se às autoridades locais para cumprir orientações da citada agenda, especificamente sobre o Objetivo 11, cujo objetivo é tornar as cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

Estariam criadas as bases para a Política Nacional de Ordenamento do Território e Urbanismo de Cabo Verde (PNOTU), contando para o efeito com a envolvência do governo central, estruturas locais, organismos não governamentais e parceiros externos. Numa junção de esforço foi possível em 2013 elaborar o perfil urbano nacional (Verde G. d., Política Nacional do Ordenamento do Território e Urbanismo de Cabo Verde, 2019), na qual foi possível analisar o status quo do ordenamento territorial em Cabo Verde:

A PNOTU é uma política que permite orientar os Governos Nacional e Local no processo de urbanização e constitui um instrumento orientador que estabelece uma visão clara e coordenadora dos rumos que as políticas públicas devem tomar em torno do desenvolvimento territorial das cidades. (pg. 25)

Além do ordenamento urbano a PNOTU pretende orientar os perfis urbanos dos municípios do país, tendo para o efeito traçado planos de seguimento dos mesmos uma vez que as nossas orientações para a política urbana, passa pelas melhores estratégias de gestão e governabilidade das cidades (Nova Agenda Urbana – Habitat III).

Neste sentido as câmaras municipais em Cabo Verde desempenham um papel fundamental na implementação de políticas públicas mais ajustas às suas realidades locais:

As experiências internacionais demonstram que as autoridades locais são o nível de governo mais indicados para uma gestão adequada da terra e para efetiva implementação de uma política urbana participativa e sustentável. De facto, hoje, todas câmaras municipais em Cabo Verde contam com vereação no pelouro de ordenamento de território e um gabinete técnico responsável pela gestão fundiária. (Verde G. d., Política Nacional do Ordenamento do Território e Urbanismo de Cabo Verde, 2019, p. 25)

Neste sentido será preciso capacitar os técnicos municipais como forma de adquirirem mais conhecimento sobre as políticas de ordenamento territorial e a alternativa passa pelo reforço de formações e aprimoramento dos gabinetes citados acima, devendo cada município indicar as áreas que necessitam de mais fortalecimento. A partir deste primeiro levantamento, pode-se em seguida definir as estratégias e modalidades de formações a serem utilizadas, podem ser nos formatos online, presenciais, treino on the job, etc.

Admite-se, por um lado, que toda e qualquer intervenção central deverá ter em atenção o envolvimento dos municípios e, por outro lado, que os municípios somente poderão dar o seu contributo e comprometerem-se com as políticas urbanas se estiverem devidamente preparados:

A gestão dos Gabinetes Técnicos e Serviços de Urbanismo Municipais é a base sobre a qual assenta o correcto cumprimento dos compromissos que as Administrações Locais assumem com as populações, em termos de ordenamento territorial. São estes Gabinetes e serviços das câmaras que estão encarregues de prestar serviços aos cidadãos. (Verde G.d. 2019, p. 75)

O sucesso das políticas da PNOTU passa pelo fortalecimento dos seus recursos humanos e materiais dos municípios. Assim, pode-se constatar que passa a existir mais uma entidade que deve promover a capacitação e formação dos quadros municipais e quando também for possível facilitar o reforço dos quadros já existentes nos municípios com técnicos especializados nessas áreas, através de propostas mais atrativas de mobilidade profissional.

Entretanto porque a capacidade financeira dos municípios em Cabo Verde é precária e com dissimetrias nos níveis de desenvolvimento pelo que será sempre preferível capacitar e melhorar o desempenho dos quadros dos municípios para que possam tirar melhor partido das receitas locais e assim minimizar a dependência em relação ao poder central.

Conclusões

Esta investigação buscou responder a uma problemática que tinha como objeto de estudo a categoria “evolução da administração local”. O propósito foi evidenciar a necessidade de se compreender o processo evolutivo da administração local e suas dimensões para que fosse possível analisar todas as contribuições ocorridas nas diferentes etapas do processo de descentralização em Cabo Verde.

A administração cabo-verdiana apresenta-nos de forma muito *sui generis* um processo de desenvolvimento local totalmente ajustado a sua realidade. Cabo Verde possui no seu ordenamento territorial vinte e dois municípios, com algumas freguesias. Grandes e pequenos em dimensão populacional e geográfica, rurais ou urbanos, constituem no conjunto os seguimentos-chaves que formam a nação cabo-verdiana. Desde muito cedo, percebeu-se que a descentralização em Cabo Verde seria a única opção viável para o desenvolvimento dessas ilhas. Herdamos do poder colonial os procedimentos, mecanismos e as estruturas locais e transitamos do formato desconcentrado que perpetuou após independência com o regime de partido único, tendo transitado para uma descentralização efetiva após abertura política com a constituição de 1992.

No âmbito das importantes transformações que viveu o mundo político e administrativo cabo-verdiano após a independência, sucessivas reformas administrativas foram introduzidas e tiveram um importante papel no fortalecimento e difusão da descentralização do país. Estas reformas baseadas numa diretriz política, conseguiram um espaço de legitimação dentro do novo contexto político cabo-verdiano e resultaram, apesar do espaço assimétrico islenho cabo-verdiano, numa mais valia ao desenvolvimento local. No entanto, não tanto como o exigido por cada região, pois as dissimetrias entre as mesmas exigem uma planificação adequada que responda eficazmente ao desenvolvimento de cada uma delas.

Tal como todas as sociedades do Mundo, a cabo-verdiana tem crescido bastante e aliado a este crescimento deparamos com uma sociedade cada vez mais interventiva e exigente. Nesse caso, as instâncias locais, concretamente os municípios devem estar preparados para responder as novas exigências, desafios e necessidades. No caso cabo-verdiano acentua-se ainda mais essa proximidade dos cidadãos locais com os municípios em virtude do desfasamento do poder político pelas ilhas e o facto dos municípios representarem simbolicamente a localidade: o sentimento de proximidade, vizinhança, comunidade, solidariedade e inclusão, etc., vínculos que representam o aumento de responsabilidade do poder local, porque desenha-se no município os princípios que definem o perfil de qualquer sociedade democrática.

Os municípios têm promovido um verdadeiro reforço da democracia Cabo Verdiana, sendo os primeiros defensores dos interesses das comunidades locais, nos círculos de discussão política e o garante de melhores condições de vida das populações através das suas ações em diversas áreas.

A revisão bibliográfica e documental que acedemos permitiu num primeiro ponto a abordagem de alguns conceitos numa perspetiva de comparação entre alguns autores de referência, sem no entanto pretender abordar todas as referências produzidas até o momento.

Deste modo o cruzamento do acervo bibliográfico recolhido teve a preocupação de trazer novidades relativamente a cada um dos conceitos. Na realidade a literatura consultada foge das premissas usadas anteriormente e preocupam-se em demonstrar como esses conceitos podem ser medidos e o grau de eficácia e eficiência das mesmas, tendo em conta os novos desafios a abordagens associadas aos processos de descentralização.

Estas novas abordagens permitem aos investigadores desenhar com mais assertividade os modelos de descentralização ajustados a cada realidade. Neste sentido, foi possível estabelecer uma via condutora de investigação que nos permitiu no segundo momento, validar esses conceitos e sua aplicabilidade no caso cabo-verdiano.

As diversas reformas implementadas durante o período colonial e após a independência mostram de forma contundente que a realidade administrativa do país cresceu de forma célere e o mesmo se foi ajustando, nomeadamente, em virtude do crescimento populacional e desenvolvimento do país. A extensa legislação que apresentamos de forma sucinta, nos mostra a preocupação em nivelar as dissimetrias regionais, pois desde o período colonial se constata as desigualdades no país, nomeadamente nas regiões urbanas e rurais, cujas especificidades e desafios de governação se mostram totalmente diferentes.

Outrossim, a preocupação na manutenção de pessoal de quadro municipal é notória visto que as competências e as funções são cuidadosamente apresentadas para facilitar o cumprimento das suas tarefas, chegando inclusive, nalguns quadros e chefias intermédias e de topo, a impedir que os colaboradores se desenvolvem outras atividades extras. Ou ainda, a punição aos colaboradores que por alguma razão injustificada tivessem de ausentar ou recusar os mandatos para aos quais foram designados.

Os diversos mapas administrativos aprovados nesse período nos permite observar o crescimento da importância da regulamentação da administração local tendo em conta a natureza arquipelágica de Cabo Verde, bem como analisar as bases que sustentaram o modelo de descentralização do país.

Referências bibliográficas

- Aaker, D. A., Kumar, V., Leone, R. P., & Day, G. S. (2001). *Marketing Research*. W WILY.
- Allegretti, G., Tang, A., & Secchi, M. (2016). Escalas Híbridas de Engajamento Social: como a integração de tecnologias pode ampliar os processos participativos? *Geopolítica das Cidades: velhos desafios, novos problemas*, 213 - 246.
- Amaral, D. F. (2014). *Curso de Direito Administrativo* (3. ed., Vol. I). Lisboa: Almedina.
- Arretche, M. T. (1996). O Mito da Descentralização: Maior Democratização e Eficiência das Democracias? *O Mito da Descentralização: Maior Democratização e Eficiência das Democracias?* Obtido de http://www.anpocs.com/images/stories/RBCS/rbcs31_03.pdf
- Bank, T. W. (6 de junho de 2013). *The World Bank*. Obtido de The World Bank: <https://www.worldbank.org/en/topic/communitydrivendevelopment/brief/Decentralization°print>
- Bilhim, J. (2004). *A Governação nas Autarquias Locais*. Porto: SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação.
- Boletim Oficial da República de Cabo Verde, nº 9. (2021).
- Cabral, L. (2011). *Decentralisation in Africa: Scope, Motivations and Impact on Service Delivery and Poverty*. Future Agricultures.
- Caetano, M. (1991). *Manual de Direito Administrativo, Vol I*. Coimbra: Livraria Almedina.
- Canhanga, N° d. (2009). Descentralização fiscal, transferências intergovernamentais e dinâmicas da pobreza nas autarquias locais. *Dinâmicas da pobreza e padrões de acumulação económica em Moçambique*. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos.
- Cohen, Z. (2001). *Administração das Ilhas de Cabo Verde e seu distrito no segundo século de colonização (1560-1640)*. in *História Geral de Cabo Verde, vol II*. Praia: IIT/INIC.

- Creswell, J. W. (2014). *Investigação Qualitativa e Projeto de Pesquisa: Escolhendo entre cinco abordagens*. Porto Alegre: Penso.
- Crook, R., & Manor, J. (2000). *Democratic Decentralization* - World Bank - Operations Evaluation Department.
- Delgado, A. P. (Outubro de 2013). A Configuração do Poder Local na Constituição Portuguesa de 1976: A Autonomia do Poder Local e o Poder Regulamentar Municipal. Lisboa, Portugal: Universidade Autónoma de Lisboa.
- Desenvolvimento, B. A. (2023). *Desempenho e Perspetivas Económicas em África*. Banco Africano de Desenvolvimento.
- Dias, E. C. (2010). Reinvenção do Estado pós-colonial em África. (C.-R. -A. científica, Ed.) Obtido de <http://hdl.handle.net/10071/7212>
- Dias, J. E., & Oliveira, F. P. (2006). *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina.
- Estatística, I. N° (2022). *Índice de Coesão Territorial*. Praia: Instituto Nacional Estatística.
- Frey, K. (2003). Descentralização e Poder Local em Alexis de Tocqueville. *Revista de Sociologia e Política*.
- Gerardo, E. (2013). O Papel do Estado e o mito da subsidiariedade. *Gestão Pública dos Entes Federativos: Desafios Jurídicos de Inovação e Desenvolvimento*, 61-80.
- Governo de Cabo Verde. (Setembro de 2010). Estudo Económico e Financeiro dos Municípios de Cabo Verde 2002-2010.
- Governo, D. d. (22 de Dezembro de 1972). Diário do Governo da República de Portugal. Portugal.
- Jütting, J., Kauffmann, C., Donnell, I. M., Osterrieder, H., Pinaud, N°, & Wegner, L. (2004). *Decentralisation an Poverty in developing countries: Exploring the impact*. OCDE.
- Lopes, M. J. (2005). *Surgimento da Câmaras Municipais do Norte: Santo Antão, S.Nicolau e S.Vicente - Notas para o seu estudo*. Praia: Instituto do Arquivo Histórico Nacional.

- Ministério do Ambiente, H. e. (2013). *Diagnóstico do Processo de Descentralização em Cabo Verde nos últimos 20 anos*. Praia.
- Oficial, B. (13 de Outubro de 1980). *Suplemento ao Boletim Oficial de Cabo Verde n° 41*.
- Olowu, D. (2003). Local Institutional And Political Structures And Processes: Recent Experience In Africa. pp. 41-52.
- Otayek, R. (2007). La décentralisation comme mode de redéfinition de la domination autoritaire ? pp. 131-150.
- Portugal, D. d. (15 de Novembro de 1933). Decreto lei n° 23229. *Reforma Administrativa Ultramarina*. Lisboa.
- Rauen, F. (2015). *Roteiros de Iniciação Científica - os primeiros passos da pesquisa científica desde a concepção até a produção e a apresentação*. Santa Catarina: Unisul.
- Shah, A., & Thompson, T. (2004). *Implementing Decentralized Local Governance: A treacherous road with potholes, detours and road closures*. World Bank.
- Smith, B. C. (1979). The Measurement of Decentralisation^o *University of Bath*, 214-222.
- Soares, R. (Janeiro de 2010). São Vicente de Cabo Verde no Pós-Guerra (1945-1960). Cabo Verde.
- Tavares, A. F., Sousa, L. d., Macedo, A., Fernandes, D., Teles, F., Mota, L. F., . . . Pires, S. M. (2018). *Qualidade da Governação Local em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Teles, F. (2021). *Descentralização e Poder Local em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Teles, F. (16 de janeiro de 2023). Governação Local no Século XXI: Pistas para uma governação integrada. *Conferência XII Semana da República de Cabo Verde*. Praia, Santiago, Cabo Verde.
- Torrise, G., Pike, A., Tomaney, J., & Tselios, V. (2011). Defining and Measuring Decentralisation: a critical review. *MPRA - Munich Personal RePEc Archive*.

- Verde, A. N° (2000). *Constituição da República de Cabo Verde*. Praia.
- Verde, B. O. (15 de Fevereiro de 1975). Boletim Oficial nº7.
- Verde, B. O. (25 de Setembro de 1992). *Boletim Oficial de Cabo Verde, nº 12, I Série*.
- Verde, G. d. (2019). *Política Nacional do Ordenamento do Território e Urbanismo de Cabo Verde*. Praia: MIOETH.
- Verde, G. d. (2019). *Política Nacional do Ordenamento do Território e Urbanismo de Cabo Verde*. Praia: Governo de Cabo Verde.
- Verde, G. d. (s.d.). Decreto-Lei nº 101-D/90, de 23 de Novembro.
- Verde, I. N° (2015). *Nota sobre o PIB por ilhas série 2007-2012*. Santiago: Instituto Nacional de Estatística de Cabo Verde.
- Vieira, F. H. (2014). *A Consolidação da Governação Local em Cabo Verde*. Aveiro, Portugal: Universidade de Aveiro.
- Yves-A.Fauré, & Rodrigues, C. U. (2012). *Descentralização e Desenvolvimento Local em Angola e Moçambique: Processos, terrenos e atores*. Coimbra: Almedina.

Ataques ao meio ambiente marinho nas águas angolanas

Attacks on the marine environment in angolan waters

Francisca Nassoma Benral-Baldacchino¹

Sumário: 1. Introdução. 2. Os princípios constitucionais ambientais: 2.1 princípio da salubridade ambiental marinho; 2.2 princípio da não poluição do meio marinho; 2.3 princípio da defesa do meio marinho; 2.4 princípio da proteção e preservação do meio marinho; 2.5 princípio do equilíbrio ecológico; 2.6 princípio da exploração e utilização racional dos recursos marinhos e 2.7 princípio do desenvolvimento sustentável; 3. Non-compliance a responsabilidade ambiental marinho; 4. A destruição de mangais na orla costeira; 5. A impunidade dos crimes ambientais relacionado à indústria de petróleo e gás; 6. Considerações finais. Referências bibliográficas.

Resumo: Há ínfima produção científica na área do meio ambiente marinho, apesar do mar angolano estar associado a uma relevante diversidade biológica e apresentar dois sistemas de corrente, i.e., a corrente quente de Angola e corrente fria de Benguela. Neste trabalho, tem-se o testemunho de que existe uma diferença longínquo entre a proteção do meio marinho pelas leis e a realidade do seu estado de conservação.

Abstract: There is very little scientific production in the area of the marine environment, despite the fact that the Angolan sea is associated with significant biological diversity and has two current systems, the warm Angola Current and the cold Benguela Current. This work shows that there is a distant difference between the protection of the marine environment by law and the reality of its state of conservation.

¹ Doutoranda em Direito na especialidade de Ciências Jurídico-Civis pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, mestre em Direito Civil pela mesma Instituição e mestre em Direito e Economia do Mar pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa, membro fundadora da Associação Lusófona de Direito do Mar, investigadora do Centro de Estudos em Direito do Mar, Vicente Marotta Rangel – USP, mediadora marítima inscrita na Federação Nacional de Mediação Portuguesa, diplomada em diversos cursos de pós-graduação, nomeadamente: Direito das Sociedades Comerciais; Direito da Propriedade Industrial; Direito Notarial e Registral; Direito das Crianças, Família e Sucessões e Direito de Insolvência e da Recuperação de Empresas; Direito da Responsabilidade Civil e Direito Imobiliário e diplomada em Mediação Marítima; último artigo publicado, dezembro 2022. nassomabenral@gmail.com.

Malgrado o direcionamento deste artigo para os princípios constitucionais ambientais, a problemática central das descargas de afluentes em estuários, derrames de petróleo, destruição indiscriminada dos mangais e do ecossistema ao longo da orla costeira, os resíduos marinhos e emissões de gases com efeito de estufa, são aqui analisadas em paralelo as leis interna e convenções ambientais.

Palavras-chave: meio marinho, poluição, princípios ambientais, proteção, sustentabilidade

Although this article focuses on constitutional environmental principles, the central problems of discharges of tributaries into estuaries, oil spills, indiscriminate destruction of mangroves and the ecosystem along the coastline, marine waste and greenhouse gas emissions are analysed here in parallel with domestic laws and environmental conventions.

Keywords: marine environment, pollution, environmental principles, protection, sustainability

Introdução

Ao tratar do meio ambiente marítimo, sob a prisma do Direito Ambiental Constitucional e do Direito do Mar, o presente trabalho oferece oportunidade ímpar de sistematizar o conhecimento na área, através do enquadramento de princípios constitucionais e normais internacionais ambientais, os cidadãos e o Ministério Público como agente defensor do ambiente e a observância ao modus operandi dos operadores que exercem atividades nas águas angolanas.

O mar foi (continua a ser) palco de grandes desastres ambientais, que incentivou fortemente para a tomada de consciência dos Estados e outros atores da cena internacional a necessidade de condicionar as atividades aí desenvolvidas (nos finais dos anos 1960 e inícios dos anos 1970). Em 1968, as preocupações ambientais foram primeiramente colocadas no plano internacional, sendo este ano identificado como início da “era ecológica”², com a justificativa do crescimento transfronteiriço das emissões poluentes, por um lado, e por outro lado, a consciencialização da comunidade internacional para a necessidade de implementar políticas baseadas na ideia de desenvolvimento sustentado.

2 A palavra ecologia provém do grego, formada a partir de Oikos, que significa “lugar que se habita”, e logos, que significa (ciência). O seu conteúdo foi definido como “a ciência das relações dos organismos com o mundo exterior, no qual nos podemos reconhecer como fatores de luta pela existência”, vide Maria da Gloria Garcia, O lugar do Direito na Proteção do Ambiente, Edições Almedina, 2015, pp. 42-43, também Apud Michel Cuisin, O que é a ecologia?, Editora Horizonte Universitária, 2ª ed., 1981, pp. 10 e ss., François Ost, A natureza à margem da lei. A ecologia à prova do direito, Editora Instituto Piaget, 1995, pp. 105 e ss.

Para que os objetivos de desenvolvimento sustentável sejam atingidos, a atual sociedade deve descartar-se da ideia passada de que «a ecologia podia defender a permanência de um mundo de que os homens seriam senhores, em virtude de um adquirido domínio sobre a vida na terra, pois, hoje converge a atenção sobre a capacidade que o ser humano possui de planejar o futuro e o transformar, sem descurar as consequências da ação (Garcia, 2015)».

Todavia, a problemática do meio ambiente absorve a vetusta noção de que deve ser resolvido através das normas que lhe serão aplicadas não necessariamente do código civil, penal ou processual, mas, sim do código do caso concreto, uma vez que, o que está exposto é o título ambiental (Fundação Konrad Adenauer, 2004, p. 15). Para Fernando Condesso (2001), «(...) no domínio do ambiente, não esperemos tudo do legislador ou da Administração Pública. Temos que ir à sua frente. Eles, aliás, têm ido sempre atrás de nós. Sempre à força.».

Para alguns autores, Jadla Dantas, Matusalém Dantas e Murilo Neto (2004) o direito ambiental surgiu como uma resposta a necessidade de por um freio travão a devastação do ambiente em escala galopante busca solução para a preservação do meio ambiente para tê-lo como património de sociedade, imprescindível para o bem-estar do homem.

Por seu turno, o Direito do Mar encara a problemática ecológicos como holísticos, contudo, ela logrou estabelecer um regime geral de proteção do meio ambiente, na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 10 de dezembro de 1982.

Em suma, tal como referido no primeiro paragrafo, neste trabalho analisaremos os princípios ambientais constitucionais em paralelo com as normas da Parte XII da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) com a epígrafe Proteção Preservação do Meio Marinho, de seguida, examinar os crimes praticados no meio marinho, especialmente, nas águas costeira norte de Angola.

2. Os princípios constitucionais ambientais

Como qualquer ordenamento jurídico o princípio tem uma função primordial de nortear todo sistema normativo. Os princípios têm forte conotação valorativa e, por isso mesmo, variam e são influenciados em razão de fatores históricos, culturais, psicológicos, políticos e jurídicos, os quais repercutem sobre sua dimensão axiológica e instrumental e sobre o ambiente onde se desenvolvem e se consolidam (Menezes, 2015, 2009).

Tipologia das normas ordinárias ambientais resulta, em grande parte, de elas nascerem por orientação axilares pela Lei Constitucional de 1992 e pela Constituição de 2010³. Aqui, o Estado está sujeito a respeitar o direito ao ambiente com o controlo do tribunal constitucional sobre o poder normativo, a qual, face ao princípio da não regressão dos direitos fundamentais sociais, viabilizam diretamente o desencadeamento do mecanismo de controlo da inconstitucionalidade⁴.

A Constituição da República de Angola (doravante CRA) enquadra a matéria ambiental em variados artigos (artigos 21.º, als. d) e m), 39.º, 74.º, 89.º, al. h) e 91.º n.º 2), que nos focaremos a nossa análise neste ponto.

O artigo 21.º enuncia, logo, como tarefas fundamentais do Estado, não só a promoção do bem-estar e a elevação da qualidade de vida do povo angolano, como a efetivação dos direitos ambientais, a promoção do desenvolvimento harmonioso e sustentando em todo o território nacional, a proteção dos recursos naturais e o património histórico, cultural e artístico nacional [als. d) e m)]. A Constituição não define a elevação qualidade de vida, neste parâmetro, a Lei n.º 5/98, Lei de Bases do Ambiente (LBA), no paragrafo 24 do seu anexo, refere-se que a qualidade de vida se traduz no «resultado da interação de múltiplos fatores no funcionamento das sociedades humanas que se traduz no bem-estar físico, mental e social e na afirmação cultural do individuo.».

Já o artigo 74.º, trata do *direito da ação popular*, atribui a qualquer cidadão o direito à ação judicial que vise anular atos lesivos ao meio ambiente e à qualidade de vida, a defesa do consumidor, a legalidade dos atos da Administração. Aí não se consagra, como direito fundamental, o direito à informação, suscetível de viabilizar a participação esclarecida e o desencadear de mecanismos de ação popular na defesa ao meio ambiente e à qualidade de vida.

Vêm o legislador ordinário consagrar o direito à informação no art.º 21.º da Lei n.º 5/98, que estabelece «Todos os cidadãos têm direito de acesso à informação relacionada com a gestão do ambiente do País, sem prejuízo dos direitos de terceiros legalmente protegidos.».

Este preceito é ambíguo, pós abre as

3 A Lei Constitucional de 1975 não acurou de tratar as questões ambientais.

4 Sobre os danos ao meio ambiente marinho nas águas nacional há uma postura silenciosa do Tribunal Constitucional sobre esta matéria. Por seu turno, a Procuradoria-Geral da República não instaura processo criminal contra a indústria petrolífera que durante anos venham destruir a biodiversidade e ecossistema marinho nas águas marítimas das províncias de Cabinda e Zaire, sem a devida reparação aos danos, pese embora as várias denúncias.

portas para dúvidas e suscita muitas perguntas que não se deixam calar, dentre elas: quais são estas gestões? Será de sanidade ambiental, da biodiversidade e ecossistema, do planeamento dos espaços marítimo ou urbano, áreas de proteção ambiental? Quanto as informações sobre as práticas dos crimes ambientais, científicas, aos processos judiciais civis e criminais e processos administrativos estes não devem ser informados? E quais são estes direitos de terceiros protegidos que sobrepõe o direito ao acesso à informação ambiental, consequentemente, impedido o cidadão de exercer o direito à ação judicial contra atos lesivos ao meio ambiente e à qualidade de vida, nos termos dos artigos 74.º da Constituição e 23.º da Lei de Bases do Ambiente.

O Direito à informação trata-se de um direito de acesso à informação livre de qualquer objetivo institucional, exercido num contexto da mera cidadania, sem necessidade de qualquer justificação concreta, ou exigência de enunciação pelo cidadão de qualquer fim, que não seja o de fiscalizar a administração pública e cumprir o dever constitucional de zelar pela defesa do ambiente e da qualidade de vida (Condesso, 2014).

O Estado, ao disponibilizar informação ambiental, garante juridicamente os passos essenciais de um procedimento de procura da verdade, informação atualizada e cientificamente fundada. Sabendo-se que, a informação científica é por natureza incerta, o Estado ao disponibilizar esta informação não elimina essa incerteza, substituindo-a artificialmente pela segurança jurídica. Em matéria ambiental, a informação científica revela de forma especial quando as políticas públicas são acompanhadas descentralizadamente (Garcia, 2015).

Sublinha Fernando Condesso (2014) que o direito acesso à informação ambiental «não se trata apenas de um direito de acesso a qualquer documento com matéria ambiental, na fase pós-procedimental, em que o processo está findo com decisão administrativa decidida, como mesmo, para viabilizar eventual tarefa de dissuasão de cometimento de danos ambientais, de acesso a quaisquer documentos solicitados.».

À qualidade de vida nas cidades depende da qualidade do ambiente urbano onde se geram muitos dos problemas associados à poluição, melhor dito, as cidades são focos e fontes de problemas ambientais (Condesso, 2014), outrossim, o espaço marítimo é outro palco onde os problemas ambientais evoluem em ininterrupto crescendo de temas e de complexidade. Entende-se que as políticas ambientais devem evoluir continuamente para integrar a componente urbana e marítima.

Espera-se dos setores económicos (transporte, comércio, energia, turismo, petróleo e gás, pesca, aquicultura) que exercem atividades no mar a preservação da qualidade de vida do meio marinho e que, ao mesmo tempo, possam beneficiar de um ordenamento de plano e gestão racional com vista ao desenvolvimento sustentável do espaço marítimo.

Nesta ordem, o artigo 91.º vem impor que os planos de desenvolvimento económico e social tenham por objetivo promover a preservação do ambiente e a qualidade de vida dos cidadãos. Importante é ainda, como norma de aplicação geral, o art.º 89.º, vem consagrar os direitos e liberdades económicas em geral, de extrema utilidade para a defesa de valores ambientais (n.º 1, al. h)).

Mas, é o art.º 39.º, n.º 1, com a significativa epígrafe “Direito ao ambiente”, utiliza uma fórmula importada do princípio 1 da Declaração de Estocolmo para Proteção do Ambiente⁵, consagra o direito de todos «a viver num direito sadio e não poluído, bem como o dever de o defender e preservar», incumbindo o Estado de, no quadro de um desenvolvimento sustentável e do respeito pelos direitos das gerações futuras e da preservação das diferentes espécies.

Face ao texto do art.º 39.º⁶ passemos identificar os seguintes princípios: da salubridade ambiental marinho; da não poluição do meio marinho; da defesa do meio ambiente marinho; da proteção e preservação do meio marinho; do equilíbrio ecológico; da exploração e utilização racional dos recursos marinhos e o princípio do desenvolvimento sustentável.

2.1 Princípio da salubridade ambiental marinho

A palavra salubridade deriva do latim *salubĭtas, ātis* que significa áquilo que é saudável, qualidade, estado ou condição do que é salubre, que promove ou faz bem a saúde, ao bem-estar (Braga, Santos, Bezerra, Bernardino, Morais,

5 Publicada pela Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente humano em junho de 1972.

6 Artigo 39. “1. Todos tem o direito de viver num ambiente sadio e não poluído, bem como o dever de o defender e preservar. 2. O Estado adota as medidas necessárias a proteção do ambiente e das espécies da flora e da fauna em todo território nacional, a manutenção do equilíbrio ecológico, a correta localização das atividades económicas e a exploração e utilização racional de todos os recursos naturais no quadro de um desenvolvimento sustentável e do respeito pelos direitos das gerações futuras e da preservação das diferentes espécies. 3. A lei pune os atos que ponham em perigo ou lesem a preservação do ambiente.”.

Moraes, Piza, Teixeira e Scalize, 2022). Ora, foi com a medicalização da cidade, no século XVIII, pouco antes da revolução francesa, que aparece a noção de salubridade que terá uma importância considerável para a medicina social.

Entende Michel Foucault (1972) que «salubridade não é a mesma coisa que saúde, e sim o estado das coisas, do meio e seus elementos constitutivos, que permitem a melhor saúde possível. Salubridade é a base material e social capaz de assegurar a melhor saúde possível dos indivíduos. E é correlativamente a ela que aparece a noção de higiene pública, técnica de controle e de modificação dos elementos materiais do meio que são suscetíveis de favorecer ou, ao contrário, prejudicar a saúde. Salubridade e insalubridade são o estado das coisas e do meio enquanto afetam a saúde; a higiene pública é o controle político-científico deste meio.».

Para alguns autores (Dias, 2003, Dias, Borja, Morais, 2004) «salubridade ambiental é o conjunto das condições materiais e sociais necessárias para se alcançar um estado propício a saúde, condições estas influenciadas pela cultura. Um fator importante para a promoção da saúde pública, a identificação dos elementos que a compõe, principalmente nas áreas de ocupação espontânea, torna-se fundamental, não só no sentido de caracterizar as condições de salubridade destas áreas e no estudo da relação entre o saneamento e a saúde, como também para contribuir na definição de políticas públicas que promovam a sua melhoria».

Para outros (Braga, Santos, Bezerra, Bernardino, Morais, Moraes, Piza, Teixeira e Scalize, 2022, Júnior, 2010), vêm como «a conciliação entre qualidade ambiental, as condições favoráveis do meio físico capazes de prevenir a ocorrência de doenças, e a promoção de um ambiente saudável e socialmente justo, em relação direta com a disponibilidade dos serviços públicos de saneamento básico a toda a população.».

Resta-nos dizer que salubridade ambiental é a qualidade ambiental capaz de prevenir os problemas sanitários decorrente do meio ambiente e de promover o aperfeiçoamento das condições mesológicas favoráveis a saúde da população urbana e rural, bem como, do meio marítimo⁷.

A Constituição confere a todos o direito de viverem num ambiente sadio, de igual modo, a lei magna impõe como dever de todos (incluído o Estado) o defender e preservar (n.º 1, do art.º 39.º da CRA e o art.º 3, n.º 1 da Lei n.º 5/98, de

7 A Lei n.º 5/87, de 23 de Fevereiro, sobre o Regulamento Sanitário da República Popular de Angola, é omissa as questões de salubridade marítima. Esta lei não foi revogada.

19 de Junho. Em respeito ao princípio da salubridade ambiental, os seus valores não podem ser subestimados em relação a interesses meramente utilitários.

Importa frisar que o Estado angolano tem incumprido na sua tarefa fundamental de implementar programa de gestão ambiental exequível que visam melhor a qualidade sanitária do meio ambiente marinho, e não cria órgãos que velam pela organização e administração de áreas de proteção ambiental por forma a garantir a manutenção da biodiversidade marítima.

2.2 Princípio da não poluição do meio marítimo

A poluição do ambiente é um dos mais graves problemas resultantes da ação do homem no seu afã de promover o desenvolvimento económico (n.º 1, do art.º 19.º da Lei n.º 5/98). A Lei n.º 14/10, de 14 de Julho, que regula o exercício de poderes, dos direitos e dos deveres do Estado Angolano e define os limites dos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacionais, preceitua a poluição do meio ambiente como «a introdução, pelo homem, direta ou indiretamente, de substância ou de energia no meio marinho, incluindo os estuários, sempre que a mesma provoque ou possa vir a provocar efeitos nocivos, tais como danos aos recursos vivos e à vida marinha, riscos à saúde do homem, entrave às atividades marítimas, incluindo a pesca e as outras utilizações legítimas do mar, alteração da qualidade da água do mar, no que se refere à sua utilização e deterioração dos locais de recreio (al. q), do art.º 5.º, e al. r) do art.º 3.º do Decreto Presidencial n.º 141/12, de 21 de junho, Regulamento para a Prevenção e Controlo da Poluição das Águas Nacionais (RPCPAN)). »⁸.

A Convenção das Nações Unidas de Direito do Mar (CNUDM) tipifica os tipos e as causas da poluição marinha e estabelece mecanismos de execução, na seção 5 da parte XII, com a epígrafe proteção e preservação do meio ambiente, acolhido nos artigos 207.º à 212.º. Porém, o legislador não acorou de regularizar a prevenção, redução e o controlo da poluição do meio marinha na Lei n.º 14/10, de 14 de Julho, apenas, adverte que as medidas de prevenção a tomar pelo Estado devem referir todas fontes de poluição, enaltecendo que, estas medidas devem incluir, inter alia, as destinadas a reduzir tanto quanto possível (art.º 44.º, n.º 4). Esperava-se que o legislador, ao rececionar no ordenamento jurídico interno os princípios da CNUDM, incorporasse planos de ações políticas de controle e

⁸ O legislador acolheu a mesma redação definida a poluição estabelecida no artigo 1.º, n.º 1 alínea 4 da Convenção das Nações Unidas de Direito do Mar.

prevenção a poluição marítima nas águas nacionais, no mencionado diploma por tratar-se de um instrumento de política para o mar⁹.

Os diferentes tipos de poluição marinha são classificados como: a) poluição de origem terrestre; b) decorrente de atividades relativas aos fundos marinhos; c) oriundas das atividades na área; d) por alijamento; e) proveniente de embarcações e f) proveniente da atmosfera ou através dela. Dessa forma, Decreto Presidencial n.º 141/12, de 21 de junho, o Regulamento para a Prevenção e Controlo da Poluição das Águas Nacionais (RPCPAN) estabelece o regime de prevenção, vigilância e controlo da poluição das águas nacionais por poluentes provenientes em particular de navios, embarcações, plataformas e estabelecimentos industriais.

a) Poluição de origem terrestre

Em Angola, estima-se que 83 % da poluição marinha de origem terrestre são apontados pelos fatores que vão na falta de educação ambiental, de higiene, de infra-estrutura capaz de impedir as águas das chuvas que varrem as superfícies e depositam os dejetos no mar¹⁰, rios, estuários, dutos e instalações de descarga.

As medidas previstas no art.º 5.º da Lei de Bases do Ambiente, são insuficientes para prevenir, reduzir e controlar as causas acima apontada, por carecerem de harmonização nas políticas com o objetivo de minimizar a emissão de substâncias tóxicas, prejudiciais ou nocivas ao meio marítimo, especialmente as substâncias não degradáveis, todavia, este diploma manda aplicar medidas rigorosas para eliminar ou minimizar seus defeitos (2ª parte do n.º 1, e n.º 2 do art.º 19.º). Nesta ordem, estas medidas vêm reguladas no Decreto Presidencial n.º 141/12, de 21 de junho.

b) Poluição proveniente de atividades relativas aos fundos marinhos sob jurisdição nacional

As medidas de prevenção destinadas a reduzir a poluição proveniente de instalações e dispositivos que funcionem no meio marinho, em particular me-

9 Paragrafo sexto do introito da Lei n.º 14/10, de 14 de Julho, Lei dos Espaços Marítimos. Nem mesmo no Decreto Presidencial n.º 141/12, de 21 de Junho, Regulamento para a Prevenção e Controlo da Poluição das Águas Nacionais vem anexado o plano de ações da política ambiental marítima.

10 A poluição marítima e os desafios de todos nós, in Jornal de Angola, 13/01/2020, disponível em: [https://www.jornaldeangola.ao/ao/noticias/a-poluicao-marinha-e-os-desafios-de-todos-nos/#:~:text=Angola%20acompanha%20os%20n%C3%BAmeros%20municipais,capaz%20de%20impedir%20este%20avan%C3%A7o.](https://www.jornaldeangola.ao/ao/noticias/a-poluicao-marinha-e-os-desafios-de-todos-nos/#:~:text=Angola%20acompanha%20os%20n%C3%BAmeros%20municipais,capaz%20de%20impedir%20este%20avan%C3%A7o.,), consultado aos 20/07/2023.

didadas para prevenir acidentes e enfrentar situações de emergências, garantir a segurança das operações no mar e regulamentar o projeto, a construção, equipamento, o funcionamento e a tripulação de tais instalações ou dispositivos, estão estatuídas no Decreto Presidencial n.º 141/12, de 21 de junho.

No exercício das suas atividades as licenciadas petrolíferas, a concessionária nacional e as suas associadas são obrigadas tomar as preocupações necessárias para a proteção do ambiental com vista a garantir a sua preservação, nomeadamente no que concerne a saúde, água, solo, e subsolo, ar, preservação da biodiversidade, flora e fauna, ecossistemas, paisagem, atmosfera e os valores culturais, arqueológicas e estéticos. Devem estas entidades apresentarem ao Ministério de tutela, os planos exigidos especificando as medidas práticas que devem ser aplicadas visando a prevenção de danos ao ambiente incluindo estudos de avaliação e auditoria de impacto ambiental, planos de recuperação paisagística e estruturas ou mecanismos contratuais permanentes de gestão e auditoria ambiental (art.º 24, da Lei n.º 10/04, de 12 de novembro, Lei das Atividades Petrolíferas)

Em todos os casos em que se determine um derrame de hidrocarbonetos as suas misturas, em violação aos requisitos da Convenção MARPOL e o Regulamento para a Prevenção e Controlo da Poluição das Águas Nacionais, os responsáveis dos navios, embarcações ou plataforma devem utilizar todos os recursos disponíveis para conter e reduzir quaisquer consequências dos danos provocados. Neste caso, a autoridade ambiental, autoridade marítima e demais entidades competentes devem intervir para tomar as medidas necessárias para impedir a destruição da fauna e da flora marinha e costeira (art.ºs 40.º e 41.º do Decreto Presidencial n.º 141/12, de 21 de junho).

Todos os meios que se utilizem para combater a poluição não devem causar danos ou prejuízos as águas, flora, fauna e os recursos vivos das águas nacional. Já, os produtos químicos destinados ao combate à poluição em águas cuja profundidade seja superior a 20 metros, devem ser previamente aprovados pela Comissão Nacional de Luta Contra Derrames de Petróleo, através do Comité Técnico Executivo (art.ºs 42.º e 43.º do diploma acima referenciado).

Na constatação real, as medidas de prevenção da poluição por hidrocarbonetos regulada pelo Decreto Presidencial n.º 141/12, não são cumpridas pelas indústrias petrolíferas que exercem atividades de prospeção, pesquisa, avaliação e exploração nos espaços marítimo nacional, pós, diariamente registam-se vazamento de toneladas de combustíveis nas águas marítimas nas costas das províncias do zaire e de Cabinda. Lamentavelmente, verifica-se uma intervenção ineficácia e si-

lenciosa (violando o princípio de transparência ambiental), a respeito as denúncias contra crimes ambientais, por parte da Autoridade Ambiental, Autoridade Marítima e da Procuradoria-Geral da República tornando-o de cúmplices pela destruição da biodiversidade e do ecossistema marítimo naquela região do país.

c) Poluição proveniente de atividades na área,

A área é patrimônio comum da humanidade, mas não está fechada às atividades de exploração, tendo o Estado Angolano através da concessionária nacional, suas associadas e empresas licenciadas a atuar e explorar economicamente neste espaço marítimo de jurisdição nacional. Assim, o Decreto Presidencial n.º 141/12, estabelece regras de prevenção, vigilância e controlo da poluição que disciplinem a postura do navio, embarcações e plataformas petrolíferas que se encontram na jurisdição nacional para prevenir, reduzir e controlar a poluição do meio marítimo.

Os navios, embarcações e plataforma petrolíferas que operam nas águas angolanas, são obrigadas a ter atualizado todos os certificados de prevenção de contaminação emitidos pelas autoridades marítimas do País de registo ou pelas sociedades classificadoras autorizada (art.º 8.º do Decreto Presidencial n.º 141/12). Este certificado deve ser reexaminado com a periodicidade necessária.

d) Poluição por alijamento

Alijamento é a prática de lançar ao mar, a partir de embarcações, plataformas ou outras estruturas em mar, de forma deliberada, detritos e outras matérias e promover fundamento no mar de embarcações, aeronaves plataformas ou outras construções (Menezes, 2015). Nesse sentido, navios, embarcações e plataforma estão estritamente proibidos deitar no mar qualquer tipo de lixo nas águas de esgotos nas águas costeiras, e em particular nos portos e terminais marítimos conforme estabelecido no regulamento 9 do Anexo 5, da Convenção MARPOL 73 e 78. Os navios, embarcações e plataforma que não cumprem com estatui na Convenção MARPOL, são obrigados conservar a bordo os resíduos de lixos em tanques apropriados para o efeito, esgotos devem ser mantidas a bordo e transferida para instalações de recepção nos portos, para que seguidamente o lixo seja incinerado (art.ºs 75.º e 76.º do Decreto Presidencial n.º 141/12).

No caso de lixo que pode ser deitado ao mar, deve ser compatado e embalado com peso que o faça ir ao fundo da água do mar sem regresse a superfície. O lixo embalado para o efeito de ser deitado ao mar, se descarrega em águas profundas de 50 metros ou mais (art.º 80.º).

Porém, para o controle de descarga de detritos no espaço marítimo nacional, o Decreto Presidencial n.º 141/12 não abarca a zona econômica exclusiva e a sua plataforma continental, e omite regras de carga de detritos para as embarcações que arvorem a bandeira nacional.

Sublinha Wagner Menezes (2015) que «a adoção de políticas de fiscalização contra a prática de alijamento é muito difícil, mas o mérito do dispositivo é levantar o problema e cobrar os Estados para que adotem regras que busquem coibir tal prática e gerem uma cultura e compreensão da importância do instituto para manutenção e preservação do meio marítimo.».

e) Poluição proveniente de embarcações

O controle da poluição proveniente de embarcações na esfera de jurisdição nacional se dá pela adoção de normas direcionadas às embarcações que arvorem a bandeira angolana e que estejam sob controle administrativo do Estado Angolano, bem como pela imposição de requisitos especiais como condição para a admissão de embarcações estrangeiras em portos, em águas interiores ou para fazerem escala em terminais ao largo da costa, devendo dar a devida publicidade a esses requisitos.

Assim, os navios nacionais e estrangeiros sob jurisdição das águas nacionais são objeto de inspeções periódicas por parte da Autoridade Ambiental sem prejuízo das inspeções a serem realizadas por outras entidades, no âmbito das suas atribuições para verificar o cumprimento das normas previstas no presente regulamento e na Convenção MARPOL 73 e 78. Ademais, no caso de anomalias encontradas em navios, embarcações ou plataformas, a Autoridade Ambiental deve comunicar as deficiências encontradas e as medidas tomadas, à autoridade marítima de registo, sociedade classificadora, administração do porto, capitania e ao agente de navegação (art.º 19.º do Decreto Presidencial n.º 141/12).

Os navios, embarcações e plataforma petrolífera são obrigados a ter atualizados todos os certificados de prevenção de contaminação emitidos pelas autoridades marítimas do País de registo ou pelas sociedades certificadoras autorizadas. Estas são obrigados ter a bordo um plano de emergência para combater a poluição das águas, de acordo as normas da Convenção MARPOL e nacional (art.ºs 8.º e 9.º do diploma mencionado).

Determina a CNUDM que em caso de necessidade de investigação sobre poluição proveniente de embarcações, o Estado da bandeira deve ordenar uma

investigação imediata e, se necessário, iniciar procedimentos relativos à alegada infração, independente do local em que tenha sido cometida a infração ou do local em que a poluição proveniente de tal infração tenha ocorrido ou sido verificada, comunicando imediatamente o Estado requerente.

f) Poluição proveniente da atmosfera

Poluição atmosférica é aquela que se dá pelo lançamento de elementos tóxicos, gases e partículas sólidas em suspensão no ar e que resulta em efeitos prejudiciais à saúde humana, em danos aos recursos vivos a seus processos migratórios e aos ecossistemas. São encontrados vários mecanismos de ação poluente, sejam decorrentes de adensando das massas de ar, das correntes marítimas, ou que impatam no aquecimento global (Menezes, 2015).

Qualquer emissão deliberada de substâncias que empobrecem a camada de ozono é estritamente proibida. Cabe a autoridade ambiental controlar para que o conteúdo de enxofre do combustível utilizado a bordo dos navios não exceda 4,5%1 mim, dentro dos portos e nas águas interiores o conteúdo de enxofre dos combustíveis utilizados a bordo de navios não deve exceder 1,5% mim, ou em caso contrário o navio deve ter instalado um sistema de limpeza dos gases de escapes aprovado de acordo com os critérios e especificações nos certificados internacionais para evitar a poluição atmosférica. O teor de enxofre do combustível utilizado a bordo dos navios descritos deve ser indicado pelo fornecedor do combustível na nota de entrega. Estas notas de entrega de combustível devem ser mantidas a bordo e apresentadas à pedido dos inspetores da Autoridade do Ambiente em coordenação com a entidade marítima, devendo ser mantidas a bordo durante um período de três anos após o combustível ter sido entregue a bordo (art.ºs 103.º e 105.º do Regulamento para a Prevenção e Controlo da Poluição das Águas Nacionais).

As notas de entrega do combustível devem ser acompanhadas de uma amostra representativa de combustível fornecido, selada e assinada pela empresa fornecedora. As amostras devem permanecer a bordo até que o combustível é consumido, mas em qualquer caso, não inferior a 12 meses do momento em que o combustível foi fornecido (art.º 105.º, n.º 4, do diploma acima citado).

2.3 Princípio da defesa do meio ambiente marinho

A Constituição impôs aos cidadãos o dever de defesa do ambiente. Este dever comporta três aspetos: 1.º obrigação de não atentar contra o ambiente (obrigação de não degradar, de não poluir); 2.º obrigações positivas diversas, desde a obrigação de tratar resíduos ou efluentes domésticos ou industriais até à

obrigação de instalação de equipamentos necessários para prevenção de acidentes e poluição da água; e 3.º dever de impedir atentados de outrem ao ambiente, incluindo pelo exercício da ação popular, prevista no artigo 74.º da Constituição, em favor do direito ao ambiente.

Consagrado o direito ao ambiente (nos termos do art.º 39.º da CRA), a Lei Fundamental não deixou de consagrar instrumentos de natureza jurídica que permitem aos cidadãos um papel ativo na sua defesa, integrando no art.º 74.º o direito de ação popular, nos seguintes termos:

«Qualquer cidadão, individualmente ou através de associações de interesses específicos, tem direito à ação judicial, nos casos e termos estabelecidos por lei, que vise anular atos lesivos à saúde pública, ao património público, histórico e cultural, ao meio ambiente e à qualidade de vida, à defesa do consumidor, à legalidade dos atos da administração e demais interesses coletivos.»

Deste modo, a ação popular materializa-se «num alargamento da legitimidade processual ativa a todos os cidadãos, independentemente do seu interesse individual ou da sua relação específica com os interesses em causa» (Gomes Canotilho e Moreira, 2007).

Aqui importa equacionar a forma como o sistema jurídico angolano enquadra os conflitos que surjam no contexto da defesa do ambiente. Os litígios derivados a lesão ao ambiente ou da colocação em perigo do mesmo projetam-se em razão da matéria, i é, se estiver em causa o meio ambiente marinho é da competência da Sala de Questões Marítimas do Tribunal de Comarca (al. h) do n.º 3, do art.º 50.º e al. o) do art.º 68.º da Lei n.º 29/22, de 29 de Agosto, Lei Orgânica sobre a Organização e Funcionamento dos Tribunais da Jurisdição Comum).

Por seu turno, o Ministério Público desempenha um complexo de funções que se podem reconduzir ao princípio da salvaguarda e da defesa do interesse coletivo junto e através dos tribunais. É em homenagem a este princípio que devem ser entendidas as funções penais do Ministério Público, centralizadas na responsabilidade pelas investigações preliminares no processo penal, pela dedução da acusação e sua sustentação em julgamento (Dantas, 2011). De fato, o Ministério Público angolano tem como sua função a conformação da ação dos tribunais à lei, pelo que, nesta dimensão, também é «órgão de controlo da legalidade» (n.º 1 do art.º 1.º e als. b) dos art.sº 2.º e 9.º da Lei n. 22/12, de 14 de Agosto, Lei Orgânica da Procuradoria-Geral da República e do Ministério Público).

É o que se passa com o artigo 23.º, da Lei de Bases do Ambiente, que determina que «qualquer cidadão que considere terem sido violados ou estar em vias de violação os direitos que lhe são conferidos, pode recorrer as instâncias judiciais, para pedir, nos termos gerais do direito, a cessação das causas de violação e respetiva indemnização.». Deste modo e neste âmbito, o Ministério Público desempenha «o papel de defensor dos valores ambientais, sem prejuízo da legitimidade dos cidadãos proporem ações judiciais.».

Ou seja, ao lado da legitimidade dos cidadãos para recorrerem aos tribunais para a salvaguarda do seu direito ao ambiente, por si, ou através de associações que prossigam aquele objetivo, o sistema jurídico atribui igualmente ao Ministério Público a responsabilidade pela salvaguarda daquele bem jurídico. Deste modo, o Ministério Público pode, deste modo, através dos meios de natureza jurídica colocados à sua disposição nas várias leis processuais desempenhar um papel ativo na salvaguarda dos valores jurídicos inerentes ao ambiente (Dantas, 2011).

O Ministério Público tem competência para instaurar ações cíveis (nos termos dos artigos 27.º e 28.º da LBA) destinadas a obter a efetivação da responsabilidade civil e o ressarcimento dos danos patrimoniais e morais sofridos em consequência das condutas que agridam o ambiente, tais como as atividades poluidoras, mas também as ações que visem a inibição de exercício dessas atividades, para além das providências cautelares que se destinem a pô-lhes termo de imediato (Dantas, 2011).

Para António Leones Dantas (2011) «esta competência para a efetivação da responsabilidade civil pela prática de atos danosos para o ambiente projeta-se igualmente no âmbito dos processos penais, nos casos em que exista responsabilidade civil conexas com a responsabilidade criminal, o que fundamenta a dedução de pedidos de indemnização no processo penal em que se averiguem fatos suscetíveis de integrarem a prática de crimes ambientais.».

O sistema jurídico angolano, a sua organização judiciária e os meios legalmente conferidos aos cidadãos¹¹ e às suas associações para a defesa do ambiente, pode claramente concluir-se que não é por falta de meios legais que o ambiente não é objeto de uma proteção profunda em Angola. Ao lado dos meios conferidos aos cidadãos e às suas associações, o sistema jurídico ainda faz intervir expressamente

11 Reconhecemos como um ato nobre e corajoso, a apetição de protesto em pro da defesa do ambiente marinho pelos cidadãos da província do Namibe contra a construção de refinaria petrolífera naquela região marítima sul do País.

o Ministério Público na salvaguarda dos valores ambientais, criando assim, mais uma via que pode suprir a menor iniciativa cívica na defesa daqueles interesses.

Portanto, é legítimo que se pergunte se os cidadãos angolanos estão a recorrer efetivamente aos Tribunais no sentido de acautelar a defesa do seu direito ao ambiente, e se o Ministério Público está a assumir as competências que legalmente lhe estão atribuídas. A resposta as estas duas questões prendem-se na falta de educação cívica ambiental, falta efetiva de informação segura sobre o que se passa nesta área nos Tribunais, falta de confiança dos cidadãos perante aos órgãos judiciais, ausência de número estatístico de intervenção prosseguida pelo Ministério Público, ações ambientais instauradas pelo Ministério Público e a morosidade dos processos instaurados pelos cidadãos ou pelas associações de defesa do ambiente, muitos dos casos, estes processos são arquivados.

É imperioso que se cumpram as leis e que se proceda à recolha e publicação da informação sobre os procedimentos que correm pelos Tribunais nesta área, nomeadamente aqueles que têm intervenção do Ministério Público. Trata-se de um ponto de partida sem o qual a leitura que se faça da intervenção do Ministério Público será sempre desfocada e potencialmente errónea, podendo em muitas situações ser injusta para a generosidade de magistrados para quem os valores ambientais são uma realidade a defender (Dantas, 2011).

Escreve, Fernando Condesso (2001) que «A defesa do ambiente devia ser conatural ao viver. A cultura ambiental devia dispensar a norma. Sejamos todos legisladores e administradores da norma ambiental [...]. No campo do ambiente, o direito deveria ser inútil. Inútil, porque ou é preventivo e não devia ser necessário, a haver a devida informação mobilizadora, desde o berço; ou é corretivo e, em geral, não evita o mal. E aqui, já não pode haver mais mal infligido a natureza. Há que confiar em que as preocupações, ínsitas aos dados fatuais ambientais, em permanente agravação, tenham resultados, nos meios dirigentes das sociedades deste novo século. O que, de qualquer modo, exige uma nova visão integrando o direito ao “ambiente são” no catálogo dos direitos do homem.».

Já Maria da Gloria Garcia (2015) entende que «A defesa do ambiente tornou-se um bem económico no qual as forças produtivas encontram virtualidades e espaço privilegiado de investimento. [...] o ambiente é um bem cujo uso intensivo tem custos, a incorporar na gestão.».

2.4 Princípio da proteção e preservação do meio marítimo

Ao longo dos tempos, a ação humana de exploração do meio ambiente foi libertando grandes quantidades de gases que, ao provocarem efeitos de estufa, evitaram que a terra tivesse entrado num período glacial, com as consequências inerentes para a vida do homem (Garcia, 2015).

Ao lado das diversas convenções sobre aspetos específicos do combate à poluição marinha, a CNUDM ocupa posição de astro na defesa do meio ambiente marinho, que reconhece uma ordem jurídica para os mares e oceanos que facilite as comunicações internacionais e promova o uso específico dos mares e oceanos, a utilização equitativa e eficiente dos recursos, a conservação dos recursos vivos e o estudo, a proteção e a preservação do meio marinho¹².

A convenção em referência consagra o princípio fundamental da obrigação dos Estados de proteger e preservar meio marinho (art.º 192.º). Alguma doutrina (Cortês e Rocha, 2016) entende que com «a inserção deste princípio no corpo da convenção, consolidou-se uma alteração axiológico-normativa de fundo cuja principal característica será a de que a poluição deixa de poder ser vista como estando implícita na liberdade dos mares. Em termos globais, a convenção parece refletir uma mudança de paradigma do direito internacional do ambiente marinho, passando da liberdade de poluir para uma obrigação de prevenir a poluição».

O princípio em análise visa tomar medidas de prevenção, redução e controlo da poluição e degradação do meio marinho, qualquer que seja sua fonte, utilizando para este fim meios eficazes e harmonização destas medidas com as políticas ambientais, assim como, medidas necessárias para proteger e preservar os ecossistemas raros ou frágeis, bem como o habitat de espécies e outras formas de vida marinha em vias de extinção, ameaçadas ou em perigo (art.º 194.º da CNUDM).

Este princípio é auxiliado pelo princípio da precaução que age quando a evolução da ciência e da tecnologia disponível ainda não permitiram comparações sobre a sua origem, desde que haja suficientes razões casuísticas para poder suspeitar-se e atribuir-se a hipótese da existência de uma dada fatoridade, racional o possível, poder desencadear de um dado mal ambiental ou à saúde (Condesso, 2014).

12 Paragrafo quarto do preambulo da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

Esta relação é notória no princípio 15 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ao estatuir «Com finalidade de proteger o meio ambiente, os Estados deverão aplicar amplamente critério de precaução conforme suas capacidades. Quando houver perigo de dano grave ou irreversível, a falta de certeza científica absoluta não devera ser utilizada como razão para que seja adiada a adoção de medidas eficazes em função dos custos para impedir a ambiental.».

Outro princípio que é corolário do princípio da proteção e preservação é do poluidor/pagador, segundo o qual as despesas resultantes das medidas de prevenção, redução e luta contra a poluição devem ser suportadas pelo poluidor (al. b) do n.º 2, do art.º 2.º da Convenção para a Proteção do Meio Marinho Atlântico Nordeste).

No quadro das medidas de proteção e prevenção do meio marinho, o Comité de Proteção do Meio Ambiente Marinho da Organização Marítima Internacional da ONU e os Estados membros aprovaram por unanimidade a Estratégia para a Redução de Emissão dos Gases do Efeito Estufa na Navegação Internacional a Resolução MEPC.377 (80), de 7 de julho de 2023¹³. A adoção da Estratégia reforça o compromisso pela diminuição de emissões nocivas ao encontro dos objetivos e compromissos assumidos a nível nacional no âmbito da preservação do ambiente, da proteção do oceano e da vida marinha e da mitigação das alterações climáticas.

A estratégia visa implementar melhorias adicionais na eficiência energética de novos navios; redução das emissões de CO₂ por trabalho de transporte marítimo internacional em pelo menos 40 % até 2030, em comparação à 2008; a adoção de tecnologias, combustíveis e/ou fontes de energia com emissões de gases com efeito de estufa ou próximas de zero devera representar, até 2030, pelo menos 5 % da energia utilizada pelo transporte marítimo internacional, procurando atingir 10 %; e atingir o pico das emissões de GEE provenientes do transporte marítimo internacional o mais rapidamente possível e alcançar emissões líquidas nulas de GEE até 2050 ou por volta dessa data, ou seja, perto de 2050, tendo em conta as diferentes circunstâncias nacionais, prosseguindo simultaneamente os esforços para a sua eliminação progressiva, tal como previsto na Visão, em conformidade com o objetivo de temperatura a longo-prazo estabelecido no artigo 2.º do Acordo de Paris¹⁴.

13 IMILI e-News, Vol. 20 ISSUE 35, de 14 de julho de 2023.

14 Resolução MEPC.377 (80), de 7 de julho de 2023, que aprova Estratégia para a Redução de Emissão dos Gases do Efeito Estufa na Navegação Internacional, anexo 1, p. 6.

Com finalidade de proteger o meio ambiente, os Estados deverão aplicar amplamente critério de precaução conforme suas capacidades. Quando houver perigo de dano grave ou irreversível, a falta de certeza científica absoluta não deverá ser utilizada como razão para que seja adiada a adoção de medidas eficazes em função dos custos para impedir a degradação ambiental.

Estas medidas são uma resposta a questão ecológica, que implica combinar a preservação da capacidade funcional ecológica com o uso e aproveitamento do património natural.

Na ordem jurídica interna, as medidas de prevenção, redução e controlo da poluição do meio marinho, e medidas que garantem que as atividades nas águas angolanas se efetuem de modo a não causar prejuízos ao meio ambiente estão reguladas no Decreto Presidencial n.º 141/12, de 21 de Junho.

2.5 Princípio do equilíbrio ecológico

A natureza procura obter equilíbrio com as condições do ambiente. Mas, a capacidade do homem de transformar o que o cerca, de forma imprudente, pode causar danos incalculáveis ao meio ambiente. Na nossa costa e espaços marítimo multiplicam-se as provas de níveis perigosos de poluição da água, e recursos vivos, grandes transtornos de equilíbrio ecológico da biosfera, interrupção de alguns ciclos de vida marinhos, destruição e esgotamento de recursos insubstituíveis e graves deficiências no meio ambiente causado pelo homem, sobretudo, pela indústria petrolífera que operam nas águas angolana.

Na origem da crise ecologia, estão (apenas exemplificar alguns fatores) a exploração maciça e incontrolada dos recursos naturais, e a ignorância das leis que regem os sistemas biológicos. Os problemas ecológicos alargam-se ao campo da economia, ciência que se ocupa das escolhas de recursos produtivos escassos para produzir bens através do tempo e distribuí-los pelo consumo, presente e futuro, entre várias pessoas e grupos sociais (Samuelson, 1967). Com efeito, a ciência ecológica mostrou que as decisões económicas não podem ser tomadas ao acaso, pelas consequências a que ambientalmente dão lugar (Garcia, 2015).

Sublinha Maria da Gloria Garcia (2015) que «a ecologia tornou-se uma ciência capaz de fornecer os conhecimentos necessários à concepção de técnicas, isto é, processos ou caminhos de atuação, bem como à criação de tecnologias ou instrumentos de ação suscetíveis de acelerar ou retardar transformações do meio ambiente».

Ao pensar axiologia do fazer e proteção do ambiente, afirma autora acima citada que «a perda de biodiversidade ou a desflorestação só são verdadeiramente entendidas como catástrofe ou só contribuem para o evoluir da “questão ecológica” quando se reconhece serem indispensável à preservação de um valor, seja a vida das gerações futuras seja simplesmente a vida do sistema global em que nos integramos.». Hoje em dia, a sociedade está cada vez mais consciencializada em manter o ambiente saudável e denunciar os atos danosos ao meio ambiente.

Há expectativa de elevar a qualidade das águas nacionais e de preservar a vida marinha nas suas mais diversas formas. É preciso entusiasmo, mas, por um lado, serenidade de ânimo, trabalho duro e sistemático de sensibilização dos cidadãos e das instituições na prossecução da defesa e melhoramento do meio ambiente para as gerações presente e futura.

A Declaração de Estocolmo destaca o princípio geral de proteção ecológica dos bens da natureza, no princípio 2 que prevê «Os recursos naturais da terra incluídos o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e especialmente amostras representativas dos ecossistemas naturais devem ser preservados em benefício das gerações presentes e futuras, mediante uma cuidadosa planificação ou ordenamento.».

Por sua vez, a CNUDM, no que respeita ao controlo sistemático dos riscos ou efeitos da poluição, estabelece que «os Estados devem procurarem, na medida do possível e tomando em consideração os direitos de outros Estados, observar, medir, avaliar e analisar mediante os métodos científicos reconhecidos, os riscos de poluição do meio marinho ou os seus efeitos. E como dever particular, de manter sob vigilância os efeitos de quaisquer atividades por eles autorizadas ou a que se dediquem a fim de determinarem se as referidas atividades são suscetíveis de poluir o meio marinho (artigo 206.º).».

Relativamente a avaliação dos efeitos potenciais de atividades, os Estados que tenham motivos razoáveis para acreditar que as atividades projetadas sob sua jurisdição ou controlo podem causar uma poluição considerável do meio marinho ou nele provocar modificações significativas e prejudiciais, devem avaliar, na medida do possível, os efeitos potenciais dessas atividades para o meio marinho e publicar relatórios sobre os resultados dessas avaliações (artigo 205.º da CNUDM).

O Estado Angolano adota as medidas necessárias à manutenção do equilíbrio ecológico (art.º 39.º da Constituição). Esse equilíbrio ecológico traz no bojo as condições indispensáveis ao planeta Terra e as condições favoráveis para as gerações futuras (Miralé, 2016), e suas medidas passam pelas Avaliações de

Impacto Ambiental, que são de execução obrigatória para as ações que tenham implicações com o equilíbrio e harmonia ambiental e social.

O equilíbrio ecológico pode ser entendido como sendo uma condição de convivência harmoniosa entre todos os elementos que compõem o ecossistema, devendo assegurar a inter-relação das políticas de desenvolvimento económico e social com os princípios de conservação e preservação ambiental e uso racional dos recursos naturais, por forma a se alcançarem os objetivos do desenvolvimento sustentável.

2.6 Princípio da exploração e utilização racional dos recursos marinhos

Os recursos naturais marinhos encontrados no leito do mar e subsolo que constituem a plataforma continental angolana, incluindo para além das 200 milhas marítimas, estão intrinsecamente ligados ao domínio público marítimo do Estado Angolano, exercendo este, exclusivamente, todos os poderes inerentes a essa dominialidade, nomeadamente aqueles relativos à exploração e aproveitamento, conservação e gestão desses recursos (art.º 2 e 3 da Lei n. 14/10 de 14 de Julho, Lei que Regula o exercício de poderes, dos direitos e dos deveres do Estado Angolano e define os limites dos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacionais; art.º 14.º da Lei n.º 18/10 de 6 de Agosto, Lei do Património Público; art.ºs 10.º e 29.º da Lei n.º 9/04, de 9 de Novembro, Lei de Terras; e art.ºs 3.º e 4.º da Lei n. 6-A/04 de 8 de Outubro, Lei de Recursos Biológicos Aquáticos).

De acordo com as normas basilares desse princípio, os recursos naturais devem ser explorados de modo a responder às necessidades da presente geração sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazer suas próprias necessidades (Dantas, Dantas e Neto, 2004).

Dispõe o princípio 5 da Declaração de Estocolmo: “Os recursos não renováveis da terra devem empregar-se de forma que se evite o perigo de seu futuro esgotamento e se assegure que toda a humanidade compartilhe dos benefícios de sua utilização.”. Decorre deste preceito a noção de igualdade entre gerações.

A luz do princípio transcrito no paragrafo anterior, questiona-se se a exploração e utilização dos nossos recursos marinhos vivos e não estão a ser feitos de forma equitativo e racional acautelando os interesses futuros. Lamentavelmente, a resposta é negativa, pós, os nossos recursos estão a ser delapidados como se eles fossem eternos, a título de exemplo, basta observar a execução do acordo¹⁵,

15 Trata-se de um acordo de subjugação e que os navios europeus que praticam pesca industrial não são monitorizados e nem prestam informação às autoridades angolanas. Salvo opinião contrário, a EU não publicada a quota real de pescado e as espécies.

no domínio das pescas, entre o Governo Angolano e a União Europeia, a exploração “privilegiado” dos nossos recursos pesqueiros pela Espanha há mais de 40 anos, a estadia dos navios russos durante décadas no nosso espaço marítimo, invasão de navios chineses que vem praticando a pesca ilegal não reportada e não regulamentada, a poluição das águas pela indústria de petróleo e gás que desrespeita quotidianamente a fauna marinha, para concluirmos que atual exploração dos recursos marinhos está a comprometer a futura geração e que nada esta a ser feito para evitar o seu esgotamento e escassez.

Outra questão a relevar, é a carência de informação (sobre a gestão dos nossos recursos marinhos) de forma a contribuir para a melhoria do conhecimento científico sobre o meio marinho e os seus recursos. Desta feita, Angola não tem reiterado nos mais diversos fora internacional a sua determinação em exercer a plenitude dos respetivos poderes através da definição das condições para o exercício da atividade da pesca, aquicultura e mineiros por forma a preservar os fundos marinhos e os seus recursos.

De sublinhar que, as diversas medidas adotadas, no quadro de uma abordagem precaucionaria, tendo em vista assegurar a adequada gestão e exploração de todos os recursos marinhos do leito do mar e subsolo e a proteção dos ecossistemas marinhos vulneráveis, bem como do bom estado de conservação da biodiversidade marinha, apenas mantêm-se no papel, visto que, há uma desarmonia entre a vontade política legislativa e a realidade.

Contudo, a política ambiental não se deve erigir em obstáculo ao desenvolvimento, mas sim em um de seus instrumentos, ao propiciar a gestão racional dos recursos naturais, os quais constituem a sua base material (Miralé, 2001).

2.7 Princípio do uso e desenvolvimento sustentável

O proclamado princípio do desenvolvimento sustentável¹⁶ procura conciliar entre o desenvolvimento e o ambiente, através da integração das políticas

16 O conceito de sustentabilidade e a relação entre gestão ambiental e o desenvolvimento humano começaram a ser discutidas na Conferência das Nações Unidas sobre o ambiente e o desenvolvimento humano em 1972, culminando com a Declaração de Estocolmo, que define princípios de preservação e melhoria do ambiente, assim como assistência técnica e apoio financeiro aos países mais pobres. Seguiu-se a conferência sobre ambiente e desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro em 1992, com a finalidade de discutir a degradação ambiental no mundo e criação de um modelo de desenvolvimento ambientalmente sustentável. Adoção da Agenda 21, a primeira carta de intenções para promover um novo padrão de desenvolvimento para o século XXI.

de crescimento económico e social em harmonia com a natureza, colocando o ser humano no centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. No entanto, este desenvolvimento é baseado numa gestão ambiental que satisfaz as necessidades da geração presente sem comprometer o equilíbrio do ambiente e a possibilidade de as gerações futuras satisfazerem também as suas necessidades (paragrafo 9 do Anexo da Lei do Ambiente).

Apesar da temática “desenvolvimento sustentável” estar presentemente na agenda governamental e nos debates, ainda assim, há dificuldades de internalização do seu real significado, isto é, a falta de clareza sobre a questão dificulta a disputa quanto a conceção e atitude entre a diferente corrente da sociedade, bem como em diferente estratégia quanto a projeto de desenvolvimento e suas respetivas dimensões políticas, sociais, económica, científicas, culturais, judiciais, tecnologias, educacionais e ambientais (Martins, Soares e Soler, 2001).

A constitucionalização deste princípio e a sua caracterização como responsabilidade do Estado não coenvolvem a ideia de que o Estado é o único responsável pelo controlo e defesa do meio ambiente. Ora, a responsabilidade ambiental advém da resposta que se der ao interrogatório sobre a conexão entre o desenvolvimento económico e consequentes custos marginais, nunca integralmente absorvidos pela geração que consome os produtos que lhes dão origem, e a preservação da qualidade ambiental, aferida pelos ciclos de vida que sustenta e pelos recursos de que o mar e a terra dispõem (Garcia, 2015).

O princípio 4 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento estabelece que «A fim de alcançar o estágio do desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente deve constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá ser considerada de forma isolada.».

Por seu turno, o objetivo 14 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável¹⁷ trata de questões relacionadas a conservação e utilização de forma sustentável dos oceanos, mares e recursos marinhos. Por meio da regulação da sua temperatura, química, correntes e formas de vida, os oceanos regulam os ecossistemas mais críticos do planeta, como o ciclo do carbono e nitrogénio, regulação do clima e produção de oxigénio.

17 A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável aprovada aos 25 de setembro de 2015, na Cimeira das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável em Nova Iorque e entrou em vigor à 1 de janeiro de 2016, prevê 17 objetivos globais decretada pela Assembleia Geral das Nações Unidas abrangendo questões de desenvolvimento social, económico e ambiental.

Apesar de Angola incorporar os dezassete objetivos da Agenda 2030 na sua estratégia, plano e política nacional, mesmo assim, não cumpri e está longe de cumpri-lo tão cedo, especialmente o objetivo 14, visto que, omite-se reportar¹⁸ metas e indicadores de desenvolvimento sustentável afeto a outros setores com atividades ligada no mar, nomeadamente, transporte, turismo e comércio marítimo, petróleo e gás, a conservação da biodiversidade e ecossistema marinho¹⁹, limitando-se a transcrever os diplomas legais e o relatório do Ministério das Pescas sem apresentar indicadores económicos e informação ambiental sobre o meio marinho.

Os objetivos de desenvolvimento sustentável não têm sido alcançado por vários razões, dentre elas, falta de regulação de extração de recursos, de implementação de planos de gestão com base científica e falta de conservação ambiental nas zonas costeiras e marinhas.

É importante ter em conta que, a manutenção de ambiente saudável é fator integrante do processo de desenvolvimento sustentável, mas esse processo depende do envolvimento de todos os cidadãos, organizações da sociedade civil, academia, setor público e privada para desencadear-se e prosseguir (Miralé, 2001). É importante destacar que, o desenvolvimento sustentável visa priorizar os seres humanos e não o lucro.

3. Non-compliance a responsabilidade ambiental marinha

A origem etimológica do termo *compliance* (do verbo inglês *comply*) aponta o sentido de realização de uma ação que siga determinado comando ou ordem. No entanto, ocorre que este ato de realizar uma ação de acordo com uma obediência a uma determinada ordem não a liga, necessariamente, ao sentido ético ou legal, assim, o *compliance* teve que evoluir o seu significado corporativo ou institucional que acabou por se tornar o significado mais usual (Tomaz, 2018).

Para Roberto Epifanio Tomaz (2018), «o *compliance* não se confunde com auditoria interna ou externa, que basicamente fiscaliza determinadas ações e aplica sanções de forma pontual e periódica, mas pode e deve trabalhar em conjunto. [...] o programa de *compliance*, ao ser criando e estabelecido tem por finalidade,

18 Vide Instituto Nacional de Estatística, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável Relatório de Indicadores Linha de Base Agenda 2030, Luanda, 2018, p. 141-146, disponível em: <https://tcontas.ao/assets/uploads/pdf/09612cddb5d2296bfc61f72a7fb5c797.pdf>

19 Nos termos da alínea j) do artigo 35.º do Decreto Legislativo Presidencial n.º 9/22, de 16 de Setembro, este Departamento Ministerial passou a designar Ministério das Pescas e Recursos Marinhos.

além de fazer cumprir todas as normas legais e os procedimentos destinados à área de atuação de cooperação, igualmente promover o padrão comportamental adotado na condução de suas atividades e valores.».

A expressão jurídica do *compliance* em Angola está em delimitação e adequação aos padrões de desenvolvimento jurídico-regulatório tal como aos padrões culturais de desenvolvimento da atividade fiscalizadora-financeira. No primeiro âmbito, o *compliance* é afirmado como uma estratégia prévia, voltada para a conformidade do agente privado em face das normas regulatórias como um todo. No segundo, o *compliance* se afina como uma estratégia correlativa, voltada para o ajuste, aprimoramento e implantação de comportamento éticos e de governança nas sociedades comerciais.

As responsabilidades do *compliance* são assegurar, em conjunto com as demais áreas, a adequação, o fortalecimento e o funcionamento do sistema de controles internos, procurando mitigar riscos de acordo com a complexidade de seus negócios, assim como disseminar a cultura de controles para garantir o cumprimento das leis e regulamentos existentes. Também, verifica e monitora as adulterações no ambiente regulatório, tais como normas do órgão regulador, autorregulação (Coimbra e Vanessa, 2010).

Em específico no que se refere ao setor de petróleo e gás, a preocupação com o *compliance* tem ganhado cada vez mais relevância as questões jurídicas-ambientais, não apenas na acepção de cumprimento de obrigações de natureza ambiental, mas também, na acepção de agir em obediência aos valores éticos, legais e procedimentais, estabelecidas para regulação de suas atividades, tornando-se, portanto, sinônimo de uma postura correta de integridade.

De fato, o cumprimento per se de obrigações de natureza ambiental não é uma novidade para esta indústria. Afinal, a preocupação geral com a proteção e preservação do meio ambiente surgiu primordialmente a partir de algumas atividades antrópicas (Bezerra e Gomes, 2020), de sua própria natureza, geradora de poluição ao meio ambiente, sobretudo, do meio marinho. Todavia, este setor ainda é tido como um dos principais causadores de poluição.

A partir do momento em que o direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrada foi trazido à luz do Direito Internacional, várias series de medidas de *compliance* no âmbito internacional e nacional foram adotadas visando

a proteção do meio marinho, seja por meio de instrumento para mitigar eventuais desastre ambientais, repará-lo e até mesmo punir quem os deu causa.

Apesar destas medidas, acrescido o fato de as empresas de petróleo e gás compreenderem a ciência da mudança climática e os perigos representados pelos combustíveis fósseis, todavia, não se enxerga uma genuína preocupação das mesmas, que operam nos espaços marítimo angolano, à atuarem em conformidade com o meio ambiente na condução de suas atividades de extração de recursos não vivos. Pode-se dizer que a preocupação ambiental não constitui, para essas empresas, aspecto essencial de estratégia de sua atividade operacional. Esta conduta é tolerada, porque não há um engajamento da sociedade civil e autoridades públicas em exigir que essas companhias realmente se comprometem com a proteção e preservação do meio ambiente marinho.

Outrossim, é imperioso que se crie programa de *compliance* para todos setores com atividades ligada ao mar, para que a lei ambiental possa repercutir favoravelmente na responsabilização de quem danifica o meio marinho. O papel do *compliance* face ao ambiente regulatório é antes demais, compreender as interações e expectativas que existem entre as empresas, a sociedade e o poder público.

Na ausência de programa de *compliance* no setor acima referido, achamos que deve-se socorrer a ferramenta da auditoria ambiental que conferi melhorias a gestão e proteção do meio ambiente, e auxilia as empresas (cujas atividades sejam sujeitas a licenças ambientais) a cumprirem com as normas e regras ambientais – principal pilar do *compliance* – e evitem a aplicação de sanções criminais.

Em suma, é necessário que as empresas com exercício no mar implementem uma gestão e política ambiental com o objetivo de desenvolver programas de melhoria ambiental, atividades mais sustentáveis, mitigação de riscos ambientais e mais transparência nos processos que impactem o meio ambiente.

4. A destruição de mangais na orla costeira

Os mangais são considerados ecossistema de carbono azul “*blue carbon*”, por serem mais eficientes em absorver e armazenar grandes quantidades de carbono orgânico no solo, em comparação com ecossistema terrestre. Os mangais também estão entre os habitats interditais mais importantes para a pesca marinha e costeira.

Elas funcionam como um berçário de reprodução para milhares de espécies marinhas, como amortecedores costeiros naturais contra tempestades e calamidades, bem como, diminuem as probabilidades de inundações, ajudam a manter a qualidade da água e a sua claridade, filtrando poluentes e prendendo sedimentos provenientes da costa e garantem suporte e proteção a muitas espécies em risco de extinção, como tartarugas, manatins e algumas aves.

A vegetação formada pelos mangais desempenha um papel importante na manutenção do clima, permitindo a purificação do ar, por isso que, elas têm um papel essencial no combate às mudanças climáticas. As águas ao seu redor promovem uma das maiores produtividades de peixes e mariscos, além do mais, as florestas de mangais são dos melhores sumidouros de carbono do mundo e ajudam a mitigar os riscos naturais de ciclones e tsunamis. Os sistemas de suas raízes ajudam a estabilizar o solo, prevenindo a erosão nas linhas costeiras, em outras palavras, manter as florestas de mangais saudáveis é manter uma ecologia marinha saudável.

Qual é o retrato dos mangais em Angola? Há anos que vêm-se registrando a prática de destruição indiscriminada dos mangais e do ecossistema ao longo da orla costeira, mas as autoridades não tomam medidas para a sua proteção e conservação. Muitos dos locais com mangais tornaram-se destino final de entulhos e esgotos, a sua floresta é explorada para a produção de carvão vegetal, alguns perímetros territoriais foram/são vendidos por gestores públicos para a construção de infra-estruturas²⁰ e residências, causando declínio ecológico drástico²¹. A destruição dos mangais é muitas vezes motivada por decisões das administrações locais, demanda industrial e expansão populacional ao longo da zona costeira.

A maior zona de florestas densas de mangais em Angola encontra-se no município do Soyo, província do Zaire, com cerca de 123 ilhotas²², porém, urge

20 Para a construção da instalação da empresa Sonamet, na cidade do Lobito, a administração municipal cedeu grande parte da área de acesso entre o mar e as águas do mangal destruindo a sua configuração natural e diminuição de alguns habitats, no caso, os flamingos cor-de-rosa.

21 Assiste-se ações de reflorestação em algumas regiões do país, serve de exemplo, a zona do Cadal (arredores da cidade petrolífera), no município do Soyo, onde os mangais devastados em consequência das obras de construção de estrada foram replantados foram plantados cerca de 25 mil semente de mangues. Vide Destruição de mangais pode causar danos ambientais no Soyo, *in* Jornal de Angola, 12/09/2022, disponível *in* <https://www.jornaldeangola.ao/ao/noticias/destruicao-de-mangais-pode-causar-danos-ambientais-no-soyo/#:~:text=O%20Jornal%20de%20Angola%20constatou,v%C3%A1rias%20esp%C3%A9cies%20existentes%20nestes%20lugares>, cessado aos 14/08/2023.

22 Jornal de Angola, ob., cit.

a necessidade de regular a sua proteção e conservação, assim como sensibilizar aqueles que trabalham nas áreas de silvicultura, pesca, académicos e ambientalista para trabalharem juntos como educadores cívicos ambientais para informarem à sociedade a sua importância no meio ambiente a fim de estes poderem protegê-la.

Uma das soluções para os problemas dos mangais passa pela criação e implementação de Estratégia de Gestão do Mangal, que constituirá num instrumento de política concebida para combater e reverter a situação de degradação e destruição do ecossistema de mangal no País. Pretende-se, também, que este instrumento deve acrescentar valor aos esforços que vêm sendo desenvolvidos para impulsionar e orientar a regulação dos direitos, deveres e obrigações quanto ao uso sustentável do ecossistema de mangal em Angola.

Quanto o objetivo da Estratégia, entendemos que deve velar pelo aumento ou manter a biodiversidade, os valores e a função do ecossistema do mangal, de modo a responder às necessidades de proteção ambiental em estuários e zonas costeiras. Igualmente, promover o objetivo 14 de Desenvolvimento Sustentável e contribuir para maior resiliência às mudanças climáticas, através de um conjunto de ações centradas nas comunidades locais, sociedade civil e nas instituições públicas e privada.

A implementação da referida estratégia poderá abrir novos caminhos para o auto-emprego, como o ecoturismo, restauração e replantio, a aquacultura e a apicultura, silvicultura e pesca ajudando a melhorar as condições socio-económicas das comunidades costeiras.

5. A impunidade dos crimes ambientais relacionados à indústria de petróleo e gás

O direito de viver num ambiente sadio e não poluído, ao ter alcançado a categoria de direitos e liberdades individuais e coletivas, abraçou a necessidade de uma tutela de punho penal diante das agressões a ele perpetrada. Nos termos do n.º 3 do art.º 39.º da CRA, «a lei pune os atos que punham em perigo ou lesem a preservação do ambiente», a respeito, vem dizer Carla Amado Gomes (2013) que «a expressão “pune os atos”, formula que, não significado automaticamente e exclusivamente uma injunção de criminalização, deixa a ideia de que se não trata, nem de mera responsabilidade civil, nem de responsabilidade administrativa».

Por seu turno, o n.º 3 do art.º 283.º do Código Penal com a epígrafe “poluição” estabelece que «Quem em violação das leis e regulamentos em vigor ou das imposições, limites e condicionamentos determinados pelas autoridades competentes, contaminar ou poluir as águas, os solos ou o ar ou, por qualquer forma deteriorar as propriedades destes componentes ambientais é punido com pena de prisão até 3 anos ou com a multa até 365 dias.». Por sua vez, a Lei n.º 6-A/04, de 8 de Outubro, determina que «o crime de dano aos recursos biológicos aquáticos e ao ambiente aquático são puníveis com a pena de prisão (n.º 1, do art.º 262.º)» – além da exigência de reparação civil (art.º 266.º seguintes).

O preceito penal descrito no parágrafo anterior está consagrado no Capítulo I do Título IV do Código Penal dedicado a “crimes de perigo comum”, com efeito, o diploma em questão não reservou um capítulo ou seção que trata especificamente de crime e contravenções ambientais. Por seu turno, a Lei de Base do Ambiente aponta para uma tripla vertente responsabilidade: civil (art.ºs 23.º, 27.º e 28.º, igualmente art.º 5.º do Decreto Presidencial n.º 194/11, de 7 de Julho) contravencional e penal, que nos termos do art.º 29.º «as infrações de carácter criminal bem como as contravenções relativas ao ambiente, são objeto de regulamentação em legislação específica.». Até o momento em que escrevemos este artigo de investigação não há uma lei criminal ambiental.

É preciso unificar em um diploma a proteção penal e contravencional ao meio ambiente, desde logo pela sensibilidade do valor máximo da liberdade que se encontra em jogo, faria sentido desenhar padrão, como por exemplo, de crime de dano à biodiversidade e ecossistema marinho, descargas de afluentes em estuários, derrames de petróleo, resíduos marinhos e emissões de gases com efeito de estufa.

Não obstante, assiste-se uma escalada da poluição do meio marinho devido a expansão da urbanização da zona costeira, o crescimento do movimento de embarcações e as atividades de perfuração em offshore e mineiras, de um lado, do outro, regista-se constantemente denúncias de que as indústrias petrolíferas despejam toneladas de resíduos tóxicos resultantes da operação de extração de petróleo nas águas nacionais, especialmente nas províncias de Cabinda e do Zaire, apesar disso, o Ministério Público não instaura processo-crime de poluição contra essas empresas que desrespeitam a legislação ambiental tanto nacional como internacional.

Reconhecesse que, em Angola, a indústria petrolífera cumpre com toda a liberdade os seus dois ínsitos, i é, explorar até que se esgota os recursos marinho

não vivos (petróleo e gás) e o danificar o meio ambiente em potencial. Porquê que elas são impunes das suas práticas dolosa que danificam o meio marinho? Será por falta de legislação penal ambiental que confere maior dignidade ao bem jurídico ambiente? Desconhecesse um processo judicial civil ou criminal instaurado nos nossos tribunais contra elas. De fato, a ineficácia das nossas instituições e a corrupção são um dos fatores apontados que contribuem na degradação do meio ambiente.

Aqui ficou demonstrado que a imperiosidade da proteção do ambiente é ainda muito fraca, porém, dada a gravidade da atuação da atividade petrolífera, de mineração e de pesca industrial, achamos que a incriminação parece ser o melhor caminho.

Considerações finais

Os princípios ambientais perçetível no art.º 39.º da Constituição foram tratados nominalmente neste trabalho. Dentre estes princípios constitucionais, o de maior hierarquia é o de proteção ao meio ambiente. Igualmente, percebe-se a postura adotada do legislador constituinte que alça o dano ambiental ao nível de direito fundamental da pessoa humana, i e, a vida.

Os problemas ambientais estão relacionados com o desrespeito as leis e pela atuação ineficácia das instituições com atribuição de proteger, preservar, controlar e avaliar o meio ambiente, conseqüentemente, culmina com a perda de biodiversidade e do ecossistema.

A dimensão coletiva dos temas ambientais reclama uma intervenção concertada e orientada, única forma de salvaguardar a igualdade dos cidadãos perante a lei. Impõe-se igualmente a especialização de magistrados nas matérias inerentes à defesa dos interesses difusos. O Direito do Ambiente tem uma dimensão técnica que é essencial para compreender a sua juridicidade e cuja compreensão é essencial ao bom êxito da sua aplicação.

O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluindo a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo o meio ambiente, assim como a oportunidade de participar nos processos decisórios.

Bibliografia

- Bezerra, L. G. E., e Gomes, G. M. (2020), *Compliance* ambiental na indústria de petróleo e biocombustíveis, in *Compliance* no Direito Ambiental, Terence Trennepohl e Natascha Trennepohl (coord.), 1ª ed., vol. 2, São Paulo: Thomson Reuters, Brasil, <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/secao/14-compliance-ambiental-na-industria-de-petroleo-gas-e-biocombustiveis-tema-v-petroleo-e-gas-compliance-no-direito-ambiental/1197013341#a-251598561>.
- Braga, D., Santos, S. X., Bezerra, N., Bernardino, T. S., Morais, L. S., Moraes, V., Piza, F. T., Teixeira, D., e Scalize, P. (2022), Salubridade ambiental: conceitualização e aplicabilidade, in Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental, Maio-Junho, <https://doi.org/10.1590/S1413-415220210294> e https://www.researchgate.net/publication/361141360_Salubridade_ambiental_conceituacao_e_aplicabilidade.
- Coimbra, A., e Manzi, V. A. (2010), *Manual de compliance: preservando a boa governança e a integridade das organizações*, São Paulo: Atlas.
- Condesso, F. R. (2014), *Direito do Ambiente: normas, doutrina, jurisprudência, questões atuais*, Almedina, Coimbra.
- Condesso, F. R. (2001), *Direito do Ambiente*, Almedina, Coimbra.
- Cortês, A., e rocha, A. (2016), O princípio da proteção do ambiente marinho na ordem jurídica global, in *Direito do Mar: novas perspectivas*, coord. Maria da Gloria Garcia, António Cortês e Armando Rocha, Universidade Católica Editora, Lisboa, p. 35-63.
- Cuisin, M. (1981), *O que é a ecologia?*, Editora Horizonte Universitária, 2ª ed.
- Dantas, A. L. (2011), O Ministério Público e a defesa do ambiente, in *Estudos de Direito do Ambiente e Direito do Urbanismo*, coord. Marcelo Rebelo de Sousa e Carla Amado Gomes, Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/ebook_ambienteurbanismo_completo.pdfconsultada.

- Dantas, J. M. B., e NETO, M. M. F. (2004), Princípios Constitucionais do Direito do Ambientais Brasileiro e suas Implicações na Indústria Petróleo e Gás Natural, in Fundação Konrad Adenauer, Fortaleza, Ceará, p. 21-63, https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=6a08191d-0c-35-50fe-89b4-18941306a2d4&groupId=252038.
- Dias, M. C. (2003), Índice de salubridade ambiental em áreas de ocupação espontânea: estudo em Salvador, Bahia, in Dissertação de Mestrado em Engenharia Ambiental, Universidade Federal da Bahia, Salvador, <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/21690> ou https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/21690/1/dis_marion_c_dias.pdf.
- Dias, M. C., Borja, P. C., e Morais, L. R. S. (2004), Índices de salubridade ambiental em áreas de ocupação espontâneas: um estudo em Salvador – Bahia, in Engenharia Sanitária Ambiental, vol. 9, n.º 1, Jan-Mar, p. 82-92, https://www.academia.edu/4227623/%C3%8Dndice_de_salubridade_ambiental_em_%C3%A1reas_de_ocupa%C3%A7%C3%A3o_espont%C3%A2nea_um_estudo_em_Salvador_Bahia.
- Foucault, M. (1972), O nascimento da medicina social, in Machado, R. (Org.), Microfísica do poder, São Paulo, Graal, https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4596189/mod_resource/content/1/Michel%20Foucault%20-%20O%20nascimento%20da%20Medicina%20Social.pdf.
- Garcia, M. G. (2015), O lugar do Direito na Proteção do Ambiente, Edições Almedina.
- Gomes, C. A. (2013), O desafio da proteção do ambiente em Angola, in Revista Campos Jurídico, n.º 1, Março, <file:///C:/Users/franc/Downloads/lepidus,+2.pdf>
- Gomes Canotilho, J. J. e Moreira, V. (2007), Constituição da República Portuguesa Anotado, Vol. I, Coimbra Editora.
- Júnior, J. C. A. (2010), Indicador de salubridade ambiental (ISA) para a Região Centro-oeste: um estudo de caso no Estado de Goiás, in Dissertação de Mestrado em Planejamento e Gestão Ambiental, Universidade Católica de Brasília, Brasília, <https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/bitstream/123456789/1597/1/Jose%20Carlos%20Aravechia%20Junior.pdf>.

- Martins, S. R., Soares, A. M., e Soler, A. C. P. (2001), Instrumentos tecnológicos e jurídicos para a construção da sociedade sustentável, in O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil, Nilo Diniz, Mariana Silva, Gilney Viana (orgs.), Fundação Perseu Abramo, São Paulo.
- Menezes, W. (2015), O Direito do Mar, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília.
- Menezes, W. (2009), Os princípios do Direito Internacional, in Homenagem a Adherbal Meira Mattos, Vol. 1, Quartier Latin, São Paulo.
- Miralé, É. (2016), Relação jurídica à danosidade ambiental: contribuição para o delineamento de um microsistema de responsabilidade, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, tese de doutoramento em Direito das Relações Sociais, São Paulo, <https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/18874/2/%C3%89dis%20Milar%C3%A9.pdf>.
- Miralé, É. (2001), Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário, 2ª ed., Ed. RT, São Paulo.
- Ost, F. (1995), A natureza à margem da lei. A ecologia à prova do direito, Editora Instituto Piaget.
- Samuelson, P. A. (1967), Economia: Uma análise introdutória, Fundação Calouste Gulbenkian, 2ª ed., 1ª vol.
- Tomaz, R. E. (2018), Descomplicando o *compliance*, Tirant lo Blanch, p. 19-30.
- A poluição marítima e os desafios de todos nós, in Jornal de Angola (2020), disponível em: <https://www.jornaldeangola.ao/ao/noticias/a-poluicao-marinha-e-os-desafios-de-todos-nos/#:~:text=Angola%20acompanha%20os%20n%C3%BAmeros%20mundiais,capaz%20de%20impedir%20este%20avan%C3%A7o>.
- Destruição de mangais pode causar danos ambientais no Soyo, in Jornal de Angola (2022), disponível <https://www.jornaldeangola.ao/ao/noticias/destruicao-de-mangais-pode-causar-danos-ambientais-no-soyo/#:~:text=O%20Jornal%20de%20Angola%20constatou,v%C3%A1rias%20esp%C3%A9cies%20existentes%20nestes%20lugares>.
- Fundação Konrad Adenauer (2004), Direito Ambiental: Aplicado a Indústria do Petróleo e Gás, Fortaleza, Ceará.

- IMILI e-News, Vol. 20 ISSUE 35, de 14 de julho de 2023.
 - Instituto Nacional de Estatística (2018), Objetivos de Desenvolvimento Sustentável Relatório de Indicadores Linha de Base Agenda 2030, Luanda, p. 141-146, disponível em: <https://tcontas.ao/assets/uploads/pdf/09612cd-db5d2296bfc61f72a7fb5c797.pdf>
- Vertovec, S. (2007) Super-diversity and its implications. *Ethnic and Racial Studies*, 30 (6), 1024-1054.
- Vigneswaran, D. (2012). Experimental Data Collection Methods and Migration Governance. In H. D. Haas and M. Berriane (Eds.). *African Migrations Research: Innovative Methods and Methodologies* (pp. 114-146). Africa World Press & International Migration Institute.
- Wallerstein, I. (1974). *The modern world-system*. New York: Academic Press.
- Westwood, S. & Phizacklea, (2000). *Transnacionalism and Politics of Belonging*. London: Routledge.
- Zobel, C. (2011). On the Pre-Conditions of Beginning a Discourse on Matters in Africa. *E-Cadernos CES*, 12, 9-26.
- Zolberg, A. (1989). The Next Waves: Migration Theory for a Changing World. *International Migration Review*, 23(3), 403-430.

Percepção dos moradores de Ribeira de Julião III sobre a influência da lixeira municipal de São Vicente na sua saúde e na da comunidade¹

Perception of the residents of Ribeira de Julião III on the influence of the municipal waste dump of São Vicente on their health and that of the community

Carla Margarida das Dores Monteiro²
/ Karina Pavão Patrício³

Sumário: Introdução; 1 Referencial Teórico; 1.1 Resíduos e gestão de resíduos sólidos urbanos; 1.2 Quadro legal; 1.2.1 Legislação cabo-verdiana; 1.2.2 Legislação internacional; 2. Materiais e Método; 2.1 Recolha de dados; 2.2 Proteção de dados e ética em pesquisa para a saúde; 2.3 Participantes/local; 2.4 Critérios de inclusão e exclusão dos participantes do estudo; 2.5 Procedimentos de recolha de dados; 2.6 Instrumentos de recolha de dados; 2.7 Tratamento e análise de dados; 3. Resultados e Discussão; 3.1 Resultados quantitativos; 3.2 Resultados qualitativos; Conclusão final; Recomendações; Referências bibliográficas.

Resumo: O presente estudo discute a percepção dos moradores da comunidade de Ribeira de Julião III, ilha de São Vicente,

Abstract: The present study discusses the perception of residents of the community of Ribeira de Julião III, São Vicente island,

1 O presente ensaio é o resultado da investigação de mestrado em Saúde Pública, cuja investigação foi desenvolvida na FCT, da Uni-CV, orientada pela Prof.^a Doutora Karina Pavão Patrício.

2 Licenciada em Engenharia do Ambiente, MsC em Saúde Pública (Uni-CV). Vereadora da CMSV (2016 - 2020) e Delegada do Ministério da Agricultura e Ambiente, S. Vicente. carlam.monteiro@maa.gov.cv

3 Médica, especialista em Saúde Pública, MsC em Ciências Biológicas, PhD em Saúde Ambiental (USP). Atualmente, Professora Doutora do Departamento de Saúde Pública da Faculdade de Medicina da UNESP/Botucatu. Idealizadora e Coordenadora do Núcleo de Hospitais Sustentáveis do HCFMD desde 2013. Experiência na área de Saúde Coletiva, com ênfase em Saúde Ambiental, atuando principalmente nos seguintes temas: saúde ambiental, ESG, intervenções baseadas na natureza, práticas integrativas e complementares, saúde planetária, educação médica, vigilância em saúde. karina_pavao@unesp.br

Trata-se de um estudo quali-quantitativo, descritivo, exploratório e observacional, utilizando a técnica de entrevista semiestruturada e observação *in loco* com moradores da comunidade. A análise de conteúdo (Bardin, 2011) foi a técnica utilizada para o tratamento dos dados recolhidos. Algumas informações de natureza quantitativa tiveram tratamento através de procedimentos básicos, tais como a análise de frequência e percentagem. Os resultados obtidos no presente estudo, para além da caracterização sociodemográfica dos participantes, permitem discorrer sobre a percepção dos moradores próximos à Lixeira Municipal, relativamente aos impactos dos resíduos sólidos sobre o meio ambiente, à sua saúde e à da comunidade, e sobre o destino final dos resíduos sólidos urbano. A Lixeira Municipal afeta os determinantes ambientais de saúde, com externalidades negativas na saúde humana e animal. Em suma, este trabalho dá visibilidade local e nacional a esse grave problema sanitário, relacionado a questões ambientais, sociais e financeiras ligadas a Lixeira Municipal, sendo necessária a priorização desse problema no país, que se agrava devido à insularidade, assim como intervenções para mitigar todos os impactos negativos e promover a saúde pública e ambiental.

Palavras-chave: Resíduos Sólidos Urbanos, Saúde Ambiental, Saúde Pública, Lixeira Municipal de São Vicente, Estudo Qualitativo.

Cape Verde, about the influence of the Municipal Waste Bin on their health and that of the community. This is a qualitative, descriptive, exploratory and observational study, using the semi-structured interview technique and on-site observation with community residents. Content analysis (Bardin, 2011) was the technique used to process the data collected. Some information of a quantitative nature was processed using basic procedures, such as frequency and percentage analysis. The results obtained from this study, in addition to the sociodemographic characterization of the study participants, allow us to discuss the perception of residents who live close to the Municipal Dumpster, regarding the impacts of solid waste on the environment, their health and that of the community, that the final destination of urban solid waste in the Municipal Waste Bin affects environmental determinants of health, with negative externalities on human and animal health. In short, this work gives local and national visibility to this serious health problem, related to environmental, social and financial issues linked to Municipal Waste, making it necessary to prioritize this problem in the country, which is aggravated due to insularity, as well as interventions to mitigate all negative impacts and promote public health.

Keywords: Urban Solid Waste, Environmental health, Public Health, municipal rubbish dump, Cape Verde, Qualitative study.

Introdução

A preocupação relacionada à produção dos resíduos sólidos urbanos (RSU) é algo que remonta a várias sociedades, desde as mais antigas até às contemporâneas. O debate dos impactos do desenvolvimento sobre os ecossistemas e a saúde da população chamou a atenção mundial, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio-92 e a partir de então o mundo passou a dar mais atenção aos assuntos ambientais, como resultado, grande parte da pressão que a sociedade exerce sobre a natureza, é atenuada mediante mecanismos desenvolvidos para o efeito, conforme cada situação e de forma a se minimizar as alterações climáticas planetárias, assegurando a vida no planeta (Gouveia, 2012).

A edição de 2018 do relatório “What a Waste:”, refere que, a partir de projeções, naquele ano, o mundo gerou 2,01 bilhões de toneladas de resíduos sólidos urbanos, dos quais 33% teve uma gestão inadequada, sendo que a produção per capita foi de 0,74 kg/hab./dia, variando entre 0,11 a 4,54 kg/hab./ dia. Do total dos resíduos produzidos no mundo em 2018, 34 % foram gerados em países de alta renda (Kaza et al., 2018). O mesmo relatório prevê para 2050, um aumento drástico de resíduos a nível mundial, estimando a produção em aproximadamente 3,40 bilhões de toneladas. Prevê-se um aumento de produção diária per capita, à volta de 19% para os países de alta renda, e de 40% ou mais nos países de média e baixa renda, o que indica que a taxa de produção de resíduos aumentará de forma mais rápida nos países com níveis de renda mais baixos do que em níveis de renda altos. A redução da geração per capita dos resíduos ou a sua estabilização com metas e instrumentos económicos implantados, tem sido uma preocupação em vários países desenvolvidos. Entretanto, para surtir os efeitos desejados, esta redução vai depender de uma série de fatores que poderão permitir uma mudança mais significativa nos atuais padrões de produção e consumo (Campos, 2012).

À semelhança do país, São Vicente registou um crescimento acelerado nas últimas décadas. O aumento populacional, a dinâmica económica, o desenvolvimento tecnológico e os padrões de produção e consumo têm contribuído para o aumento dos resíduos produzidos. Crescimento este que não foi acompanhado por políticas públicas de gestão de resíduos, principalmente o destino final.

Dos dezassete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) propostos pela ONU (2022), Cabo Verde, enquanto pequeno estado insular em desenvolvimento, e os seus parceiros têm trabalhado e continuarão na direção de redução das suas vulnerabilidades, desenvolvimento da sua resiliência às mudanças climáticas, colmatando assim as distâncias geográficas entre as suas ilhas, não

deixando ninguém para trás. Para alcançar estas metas impõe-se o desenvolvimento de políticas que incentivem uma melhor gestão dos resíduos, melhorar a salubridade do meio, reduzir as emissões de gases com efeito de estufa, entre outros. De entre outras metas, Cabo Verde pretende alcançar até 2030, o acesso ao saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, erradicar a prática de defecação a céu aberto, reduzir o impacto ambiental negativo per capita nas cidades, prestando especial atenção à qualidade do ar, à gestão de resíduos municipais e de outros resíduos, minimizando e enfrentando estes problemas, conforme o Relatório Estatístico 2018, Indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – Cabo Verde, Agenda 2030 (INE, 2018).

Em termos da **caracterização da área de estudo**, Cabo Verde é um pequeno estado insular, de origem vulcânica, com uma área de 4.033 Km², formado por dez ilhas e cinco principais ilhéus. O país situa-se na região central do Oceano Atlântico, como ilustra a Figura 1, a cerca de 500 km a oeste-noroeste do Cabo Verde no Senegal, de onde o nome advém e está inserida na região saheliana, o que justifica o clima árido e semiárido, quente e seco, com temperatura média anual a rondar os 25° C e fraca pluviosidade, com uma população residente estimada em cerca de 491.233 habitantes, distribuídas por nove ilhas (INE, 2021).

Quanto ao cenário da gestão dos resíduos sólidos urbanos em Cabo Verde, de acordo com o PANA II (2003), cujos dados refletem a atualidade, os maiores problemas de Cabo Verde no tocante aos resíduos sólidos referem-se à entrada de produtos com muitas embalagens que contribuem para o aumento acentuado dos resíduos, lixeiras a céu aberto, queima dos resíduos sólidos, resultando na formação de gases tóxicos, a presença de catadores informais e animais na área da lixeira, assim como a mistura de resíduos perigosos com demais resíduos (MAAP, 2003).

A ilha de São Vicente está localizada no grupo do Barlavento, a noroeste do arquipélago de Cabo Verde, estende-se por um território de 227 Km², possui cerca de 76 mil habitantes, sendo que 93% da população reside na zona urbana, o que perfaz uma densidade populacional de 335,42 habitantes por quilómetro quadrado (INE, 2021). A ilha é deste modo um dos espaços territoriais mais densamente povoados do país e das poucas experiências de vivência efetivamente urbana que se conhece em Cabo Verde (ONU-HABITAT, 2012).

A zona de Ribeira de Julião III (Figura 2), é uma pequena comunidade localizada na parte sul de expansão urbana da Cidade do Mindelo, a cerca de um quilómetro da Lixeira Municipal e a cerca de sete quilómetros do centro da cidade.



*Figura 1 - Área de estudo.
(Fonte: Adaptado com recurso a Google Maps)*

A ocupação populacional nasceu e cresceu de forma espontânea, ligada à prática da pecuária como forma de sustento das famílias. Nos últimos anos, a Câmara Municipal CMSV interveio no assentamento informal, através da criação de um plano de loteamento urbanístico, o que permite corrigir e dar uma melhor organização e enquadramento ao bairro. No último censo populacional em Cabo Verde (INE, 2021), a Ribeira de Julião III foi agregada a outros bairros, o que impossibilitou determinar o número exato de habitantes da zona objeto deste estudo. Para suprir esta lacuna na informação estatística, recorreremos ao método de estimativa. Dados obtidos junto aos líderes comunitários indicam que na zona existem aproximadamente 140 casas, que multiplicados por 3,5 - que é a média do agregado familiar em Cabo Verde - apontam para um número entre 450 a 500 moradores.

A gestão dos RSU é da responsabilidade da CMSV, 100% das comunidades na ilha têm cobertura com o serviço de recolha de RSU. A cidade está dividida em três frentes de recolha denominadas: zona norte, zona sul e zona centro. Uma outra frente cobre as zonas rurais. Na cidade a recolha domiciliar realiza-se três vezes por semana com calendário pré-estabelecido, nos bairros periféricos da cidade (zona norte e sul) e zonas rurais. Para além da domiciliar, há recolha através de caçambas e contentores. As caçambas são recolhidas três vezes por semana e os contentores quatro vezes ao dia. Também, e mediante acordo, a CMSV presta serviço de recolha, transporte e destino final dos resíduos a várias instituições e empresas privadas, incluindo resíduos hospitalares (nível I, II e III), industriais e de navios que escalam o Porto Grande do Mindelo.

A autarquia tem investido a nível de equipamentos de recolha e transporte dos resíduos, definindo rotas de recolha, disponibilizando equipamentos de proteção individual aos trabalhadores do saneamento e higiene urbana, promovendo a capacitação, entre outras ações. Durante a pandemia esses profissionais foram informados sobre a doença por agentes de saúde, e capacitados para melhor lidarem com os resíduos de uma forma geral e os hospitalares em particular. Entretanto o grande desafio é o destino final dado aos mesmos, permanecendo a queima a céu aberto até aos dias de hoje. Na época colonial os resíduos eram depositados atrás do cemitério, um sítio à época afastado do centro da cidade, mas com a expansão urbana passou a ser uma zona residencial. Mais tarde a descarga de RSU passou para a Ribeira de Vinha. Em 1978 os condutores, para reduzir a distância, e sem o devido conhecimento da edilidade, começaram a depositar RSU na Ribeira de Julião. Nessa época, segundo os moradores, a descarga era afastada das residências e a quantidade de resíduos era reduzida.

A Lixeira Municipal de São Vicente tem sido uma grande preocupação do poder local e do poder central. Teve-se conhecimento que a Câmara Municipal teria elaborado um projeto de aterro sanitário (Monteiro, 2008), mas o tempo passou e a situação manteve-se. Neste momento, em 2023, o assunto voltou à mesa, o Governo e a Câmara Municipal voltaram a trabalhar neste sentido, existindo uma vontade enorme de ambas as partes para a construção de um aterro controlado, suspensão da queima e o encerramento desta lixeira.

Segundo o Plano Estratégico Nacional de Gestão dos Resíduos (PEN-GER, 2016), o governo tem como visão até 2030, infraestruturar o setor de resíduos e alocar recursos financeiros para a valorização o destino final adequado de todos os fluxos de RS, considerando as particularidades de cada Ilha assente nos pilares ambientais, sociais e económicos, contribuindo de forma efetiva para a melhoria da salubridade, da saúde pública e da mitigação dos efeitos das alterações climáticas (ANAS, 2016).“

Em São Vicente, segundo a ONU-HABITAT (2012), o aumento da produção de RSU está associado à elevada pressão demográfica, aos movimentos pendulares e ao êxodo rural com incidência na acumulação de lixo e outras práticas na via pública. Todavia, no país, são escassos os estudos epidemiológicos e/ou ambientais que se debruçam sobre o impacto dos resíduos sólidos no ambiente e na saúde pública. A gestão deficiente dos RSU é demonstrada através de situações que ocorrem no dia a dia e que comportam riscos à saúde das populações e ao ambiente. Por exemplo, a maioria das lixeiras municipais sem proteção loca-

liza-se em locais próximos às residências e em condições climáticas, geológicas e geomorfológicas desfavoráveis. Importa referir que a maior parte dos produtos consumíveis são importados, pelo que as embalagens contribuem de forma significativa para o aumento dos resíduos. A evolução *per capita* de resíduos na ilha aponta para um aumento crescente: 0,532 kg /hab./dia em 2004; 0,9 kg/hab/dia em 2008 (Monteiro, 2008) e 1,27 kg /hab./dia (ANAS, 2016).

Não há estudos sociodemográficos ou económicos que caracterizam a população dessa comunidade, mas pelas observações *in loco* realizadas no âmbito da presente pesquisa, pode-se considerar que pelo menos um membro de parte significativa das famílias trabalha numa empresa avícola sediada perto da zona e que outros membros ativos da comunidade têm trabalho precário na cidade, caso de pedreiros, vendedeiras de hortaliças, trabalhadoras domésticas, o número de jovens que frequenta o ensino secundário e universitário é reduzido.

A Ribeira de Julião III possui uma escola básica, mas boa parte das crianças frequenta o ensino na cidade, por os pais considerarem que aí os estabelecimentos de ensino oferecem melhores condições, a zona não dispõe de um posto sanitário, sendo o centro de saúde mais próximo o de Ribeira de Craquinha, a cerca de dez minutos de viagem por carro. Segundo os entrevistados, quando precisam de assistência à saúde, recorrem aos centros de Ribeira de Craquinha, Monte Sossego e Banco de Urgência do Hospital Dr. Baptista de Sousa. Apesar das ruas e vias de acesso não possuírem calçadas, não se observa descarte do lixo nas principais vias. Contudo, a recolha de resíduos na localidade é deficitária, o que leva a que os residentes, normalmente descartam o lixo no meio natural atrás das casas, ribeiras e junto à floresta, que depois é queimado ao atingir um determinado volume.

A proximidade da Lixeira Municipal e o tratamento final que é dado aos resíduos nesta área geográfica poderão aumentar as vulnerabilidades socio ambientais na comunidade. A Lixeira Municipal está localizada na Ribeira de Julião, a menos de um quilómetro das residências e a cerca de sete quilómetros do centro da cidade, conforme a Figura 2, numa área geográfica de aproximadamente dezassete hectares, inserida dentro de uma bacia hidrográfica com o mesmo nome e segundo o PENGeR (2016), com a presença de cerca de quarenta catadores.

Não há um sistema adequado de tratamento dos RSU na ilha. Logo a deposição final de todos os resíduos sólidos recolhidos pela CMSV e por alguns produtores, é caracterizada pela simples descarga sobre o solo, e com recurso a uma máquina pesada (Buldózer) os mesmos são arrastados e compactados, pos-



Figura 2 - Localização da Lixeira Municipal de R^a de Julião III

Fonte: Adaptado com recurso a Google Maps

teriormente queimados a céu aberto, conforme ilustra a figura 3, sem medidas de proteção do ambiente e da saúde pública. Na parte sul da Lixeira Municipal existem dois reservatórios descobertos (Figura 2), nos quais a ONG Garça Vermelha armazena óleos usados recolhidos nas oficinas e outros lugares da cidade. O produto recolhido é depois exportado para a Europa, onde é reciclado. Entretanto, observam-se óleos usados depositados diretamente no solo, o que provoca a poluição, tanto do solo como dos aquíferos. A ilha de São Vicente é caracterizada como uma ilha árida, com secas cíclicas e eventos pluviais extremos, que provocam cheias torrenciais que arrastam para o mar todo o lixo encontrado no percurso, para além da infiltração de poluentes para os aquíferos.

Perante o exposto anteriormente e considerando a proximidade entre a comunidade e a Lixeira Municipal (Figura 2), e do destino final dos resíduos sólidos (Figura 3), desenvolveu-se o presente estudo, que procura elucidar a percepção dos moradores de Ribeira de Julião III quanto, a influência da Lixeira Municipal na sua saúde e na da comunidade e trata a situação como um problema de saúde pública na ilha.

Percepção dos moradores de Ribeira de Julião III sobre a influência da lixeira ...

A escolha de Ribeira de Julião III para a realização deste estudo justifica-se pela proximidade geográfica da comunidade (cerca de 1 km) a lixeira municipal, e pelo risco eminente que a emissão de gases e partículas poluentes para a atmosfera (figura 3) representam para a saúde dos moradores em resultado da queima.



*Figura 3 Lixeira Municipal.
Fonte: Autora (2023)*

O problema encontra-se enunciado na seguinte pergunta de partida:

Qual a percepção dos moradores de Ribeira de Julião III relativamente à influência da Lixeira Municipal na sua saúde e na da comunidade?

São objetivos deste estudo: **geral** - conhecer a percepção dos moradores de Ribeira de Julião III, sobre a influência da Lixeira Municipal na sua saúde e na da comunidade; **específicos** - Caraterizar os participantes do estudo em termos sociodemográficos; 2) Perceber se os moradores conseguem identificar a relação dos resíduos sólidos, poluição ambiental e a saúde; 3) Identificar as percepções dos moradores sobre os riscos e as influências da Lixeira Municipal na sua saúde e na da comunidade; 4) Conhecer as percepções dos moradores de Ribeira de Julião III, relativamente aos problemas ambientais e de saúde que estão relacionados com a gestão dos resíduos sólidos na Lixeira Municipal; 5) Refletir sobre as estratégias adaptadas para minimizar os problemas resultantes da vivência na proximidade da Lixeira Municipal.

A lixeira municipal de São Vicente, é única na ilha, situada a cerca de um quilómetro da zona habitada de Ribeira de Julião III, e onde por consequência se depositam todos os resíduos produzidos na ilha, incluindo os hospitalares de nível I, II e III (ANAS, 2016), assim como os resíduos dos navios que escalam o Porto Grande do Mindelo (conforme o acordo MARPOL 73/78). Não existe a separação nem valorização dos mesmos, pelo que são depositados, arrastados com uma máquina e posteriormente queimados, emitindo gases tóxicos para a atmosfera, proliferando vetores de doenças e atraindo catadores ao local e acabam por transitar pela comunidade.

1. Referencial Teórico

1.1 Resíduos e gestão de resíduos sólidos urbanos

Resíduos sólidos englobam resíduos comerciais e institucionais, o lixo da rua e os entulhos de construção, ou seja, compreendem todos os restos domésticos e resíduos não perigosos, Agenda 21 (ONU, 1992). Cabo Verde, define resíduos como quaisquer substâncias ou objetos de que o detentor se desfaz ou tem intenção ou obrigação de se desfazer (DL nº 56/2015). Segundo Sousa *et al* (2019) pode ser materiais, substâncias, objetos ou bens resultantes de atividades humanas em sociedade descartados, cuja destinação final está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água.

Resíduos Urbanos (RU) definem-se como os resíduos domésticos ou outros resíduos provenientes do sector de serviços ou de estabelecimentos comerciais, industriais e de unidades prestadoras de cuidados de saúde, cuja a natureza e composição se assemelham, desde que, em qualquer dos casos, a produção diária não exceda 1 100 litros por produtor.

Gestão de resíduos sólidos, São as operações de recolha, transporte, armazenagem, tratamento, valorização e eliminação, incluindo a monitorização dos locais de descarga após o encerramento das respetivas instalações, bem como o planeamento dessas operações. (Martinho & Gonçalves, 2000). À luz da legislação cabo-verdiana, gestão de resíduos, “compreende toda a operação de recolha, transporte, armazenagem, triagem, tratamento, valorização e eliminação dos resíduos, bem como as operações de descontaminação do solo e sua moni-

torização”. (DL n.º 56/2015, artigo 4.º, vv). A má gestão de resíduos traz injustiça ambiental, com impactos terríveis que recaem desproporcionalmente sobre as populações mais pobres, que muitas vezes não são atendidas ou cuja opinião tem pouca influência sobre a gestão dos resíduos que são descartados formal ou informalmente perto de suas casas (Kaza, *et al.* 2018).

Segundo “Herculano (2002) Justiça Ambiental é quando as consequências ambientais negativas de operações econômicas, de políticas e programas federais, estaduais e locais, bem como a ausência ou omissão de tais políticas não sejam suportadas por nenhum grupo/ classe de pessoas.

Fatores genéricos e ideológicos, têm pesado na perceção das injustiças ambientais, como a desigualdade de riscos ambientais entre classes sociais e etnias dentro de cada país e entre países, devido à vulnerabilidade destas populações e ao baixo grau de associativismo e cidadania. As iniciativas para se ter melhor justiça ambiental são desenvolvidas por movimentos ambientalistas formados por uma classe média de alta escolaridade, que é mais informada, do que movimentos de cidadãos pobres afetados (Herculano, 2002)-

1.2 Quadro Legal

1.2.1 Legislação Cabo-verdiana

A lei que define as bases da política do ambiente, (n.º 86/IV/93) refere em termos de princípio geral, que todos os cidadãos têm direito a um ambiente de vida sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender, incumbindo ao Estado e aos Municípios, por meio de organismos próprios, e por apelo e apoio a iniciativas populares e comunitárias, a promoção da melhoria da qualidade de vida, individual e coletiva. Uma das variáveis bastante visível ao desenvolvimento, onde os padrões de produção e consumo têm dominado nos últimos anos é a quantidade de resíduos produzidos. Neste contexto, a gestão dos resíduos tem merecido uma crescente e particular atenção, tanto por parte da população como a nível governamental e municipal. A nível do país, têm vindo a ser criadas legislações gerais e específicas no que respeita à gestão de resíduos:

- Artigo 73º da Constituição da República de Cabo Verde
- Portaria n.º 1-F/91 de 25 de janeiro
- Lei n.º. 86/IV/93 de 26 de junho
- Lei n.º 134/IV/95 (B.O n.º 21 de 03/07/95)

- Decreto-Lei n.º 5/2003 de 31 de março
- Decreto-Lei n.º. 31/2003 de 1 de setembro
- Portaria n.º. 53/2011, de 30 de dezembro
- Lei n.º 17/VIII/2012 de 23 de agosto
- Lei n.º 46/VIII/2013 de 17 de setembro
- Decreto-Lei n.º. 56/2015 de 17 de outubro
- Portaria n.º 18/2016 de 12 de abril Decreto-Lei n.º 32/2016 de 21 de abril
- Decreto-Lei n.º.65/2018 de 20 de dezembro .
- Decreto-Lei n.º26/2020 de 19 de março
- Lei n.º 99/VIII/2015 de 27 agosto.

1.2.2 - Legislação Internacional

A nível internacional, as atividades desenvolvidas no quadro da gestão dos resíduos procuram, implementar uma gestão ambientalmente robusta e sustentável, quer em termos de resíduos perigosos, quer em termos de outros tipos de resíduos, adequando-se às boas práticas ambientais existentes e com recurso às melhores tecnologias disponíveis a nível internacional, sempre em linha com as Convenções de Basileia (1989), de Estocolmo (2004) e Convenção-Quadro das Nações Unidas para a Mudança climática (1992) e com as legislações nacionais mais relevantes em matéria de resíduos.

Convenção de Basileia (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – UNEP-1989), de 22 de março, ratificada pela Resolução n.º 74/IV/94, de 20 de outubro – visa proteger a saúde humana e o meio ambiente contra os efeitos adversos resultantes da geração, movimentos transfronteiriços e gestão de resíduos perigosos (tóxicos, venenosos, explosivos, corrosivos, inflamáveis e infecciosos) e outros resíduos, foi adotada em 1989 e entrou em vigor em 1992.

Convenção de Estocolmo (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – UNEP-2004) aprovada pelo Decreto n.º 16/2005 de 19 de dezembro – assinada em Estocolmo, Suécia, em maio de 2001, entrou em vigor em maio de 2004. Consiste num tratado global (com 180 países signatário), que visa a proteção da saúde humana e do ambiente, respeitante aos produtos químicos persistentes e com elevado grau de perigosidade, restringindo a sua produção, o seu uso e comercialização.

2. Materiais e Método

A pesquisa teve uma abordagem de natureza qualitativa, exploratória, descritiva e observacional. Algumas informações de natureza quantitativa, tiveram procedimentos básicos onde cada variável foi analisada a frequência e a percentagem. Pesquisas qualitativas são tradicionalmente associadas a interesses de pesquisa tipicamente subjetivistas, cujo interesse é centrado no estabelecimento de leis causais. Este tipo de trabalho é adequado a abordagens em que o foco do trabalho recai sobre a investigação do ponto de vista subjetivo dos indivíduos e suas formas de interpretação do meio social onde estão inseridos (Kirschbaum, 2013). São caracterizadas como estudos flexíveis, que valorizam aspectos mais subjetivos e consideram as percepções individuais dos sujeitos sobre os processos vividos, e as evidências encontradas no campo de trabalho guiam o pesquisador em seus passos são encontrados nas descobertas no terreno (Kirschbaum, 2013). A abordagem qualitativa busca entender o fenómeno específico no seu todo. Trabalha com descrições, comparações, interpretações e atribuição de significados, permitindo investigar valores, opiniões, crenças, atitudes e hábitos individuais ou grupos, ao mesmo tempo em que tem o ambiente natural como a fonte direta para a coleta de dados (Vieira, 2018).

2.1 Recolha de dados

Segundo Lopes (2010), os métodos de recolha de dados, são estratégias que possibilitam aos pesquisadores obter dados empíricos para responder às suas questões investigativas. Para este trabalho, a recolha de dados foi feita através da técnica de entrevista semiestruturada, e observação direta, para melhor identificar, explorar e compreender as diferentes dimensões do estudo, reforçando e enriquecendo as interpretações da realidade na comunidade. A entrevista semiestruturada baseia-se num guião, com perguntas abertas e fechadas, previamente elaborado pelo pesquisador, apresentando flexibilidade, que permite a inclusão de novas questões no decorrer da entrevista, ou mesmo a alteração da ordem e modificações das mesmas, conforme a evolução da entrevista (Xerpa, 2018). Neste estudo as entrevistas realizaram-se de forma presencial, individual, oral, com recurso a um gravador de voz e um bloco de notas, privilegiando a língua materna (crioulo, variante de São Vicente) com o auxílio de um guião de entrevista previamente concebida, permitindo a gravação em registo áudio da narração dos entrevistados. Cada entrevista teve uma duração média de 50 minutos.

Foram entrevistados moradores com diferente tempo de residência na comunidade, homens e mulheres com escolaridade, vivências e profissões diferen-

tes, ou seja, a base de recolha foi formada por um grupo heterogéneo, sendo o número de entrevistados definido pela técnica qualitativa de saturação das respostas, quando as respostas começaram a repetir-se e nada novo era trazido nas falas, definiu-se o tamanho amostral como adequado.

As entrevistas semiestruturadas decorreram entre março e abril de 2022, dois anos após Cabo Verde ter diagnosticado o primeiro caso da COVID 19. Neste sentido a investigadora sempre respeitou as medidas de biossegurança ao se deslocar para a comunidade, tais como fazer as entrevistas com os moradores, mantendo sempre o distanciamento recomendado pelas normas emanadas das autoridades sanitárias, uso de máscaras e as entrevistas sempre se realizaram em ambiente aberto. Contudo não se observou a preocupação dos moradores da comunidade em se protegerem, sendo que, por exemplo, a maior parte das pessoas não usava máscaras.

Na pesquisa foi usado o método observacional, que observa algo que acontece ou já aconteceu, usando os sentidos por forma a adquirir conhecimentos necessários do quotidiano (Gil, 2008). É um dos métodos mais utilizados nas ciências sociais e pode ser considerado como o mais primitivo e consequentemente o mais impreciso. Mas, por outro lado, pode ser tido como um dos mais modernos, visto ser aquele que possibilita o mais elevado grau de precisão nas ciências sociais. Este método tem a vantagem dos factos serem percebidos diretamente, apesar de aportar o inconveniente de a presença do pesquisador poder alterar a espontaneidade dos observados (Gil, 2008).

O trabalho de observação do local do estudo iniciou-se em outubro de 2021. Da observação fazem parte as características das residências, a situação do bairro a nível de equipamentos comunitários existentes, equipamentos de saneamento básico, equipamentos disponíveis para depósito dos RSU, como são descartados os resíduos produzidos pelos residentes da comunidade, se há recolha de RSU na comunidade por parte da edilidade, se os catadores de resíduos que frequentam a Lixeira Municipal circulam na comunidade.

2.2 Proteção de dados e ética em pesquisa para a saúde

Para a realização da pesquisa, o projeto teve a devida autorização da Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd), através do processo nº 317/2021 de 16 de dezembro de 2021, assim como do Comité Nacional de Ética em Pesquisa para Saúde (CNEPS), através do despacho nº 10/2022 de 10 de março de 2022. Às pessoas que aceitaram participar do estudo permitindo ser entrevistadas, foi apresentado um termo de consentimento e esclarecido, em duas vias que

depois de lido e clarificado foi assinado pelo entrevistado e pela pesquisadora, ficando cada um com uma via. Para a obtenção de consentimento das pessoas que não sabem ler nem assinar, foi lido o teor do texto do instrumento de consentimento, para que pudessem conhecê-lo e compreendê-lo, e em alternativa foram recolhidas assinaturas de testemunhas. Todos os cuidados éticos foram rigorosamente seguidos, sendo que os entrevistados não foram identificados e o anonimato foi e será totalmente garantido. Depois de transcritas as entrevistas, os materiais originais foram guardados em segurança pela investigadora e serão destruídos após a defesa desta dissertação.

2.3 Participantes / Local

Participaram no estudo vinte e três moradores de Ribeira de Julião III, pequena comunidade do Município/ilha de São Vicente, localizada nas proximidades da Lixeira Municipal, logo com vulnerabilidade em relação ao tratamento dado aos resíduos sólidos. As entrevistas decorreram de forma presencial, de março a maio de 2022, tendo a grande parte sido realizada na casa dos entrevistados, aonde a investigadora se deslocou para o efeito. As restantes realizaram-se num pequeno escritório improvisado num container pertencente a um dos líderes comunitários.

2.4 Critérios de inclusão e exclusão dos participantes do estudo

Foram incluídos no estudo moradores da comunidade da R^a de Julião III, com Idade \geq de 18 anos, de ambos os géneros, com tempo de residência na comunidade \geq 1 anos, que não apresentou problemas de saúde mental ou física que dificulte a compreensão e comunicação oral e assinar o consentimento informado ou responder afirmativamente a um consentimento verbal. Os moradores que não se enquadraram nesses critérios foram excluídos do estudo.

2.5 Procedimentos de recolha de dados

No início a pesquisadora estabeleceu contacto com dois líderes comunitários, considerando o conhecimento na íntegra da comunidade. Foi-lhes apresentado o projeto e disponibilizaram-se em apoiar na identificação de indivíduos com o perfil definido. Ajudaram na identificação da maioria dos entrevistados, considerando que esses entrevistados indicaram outros indivíduos, seguindo a técnica bola de neve utilizada em metodologia qualitativa para identificar entrevistados adequados ao estudo. Contudo, convém apontar que os participantes deste estudo, foram contactados e convidados pela pesquisadora e as entrevistas foram previamente agendadas.

O contacto foi presencial, e durante o qual a pesquisadora identificou e explicou ao potencial entrevistado, em pormenor, o tema e o objetivo do estudo, assim como a pertinência da gravação áudio da entrevista. Com a aceitação, foi marcada a data e a hora da sua realização, em função da disponibilidade dos vinte e três entrevistados. O tamanho da amostra foi definido pela saturação das respostas,

“O fechamento amostral por saturação teórica é operacionalmente definido como a suspensão de inclusão de novos participantes quando os dados obtidos passam a apresentar, na avaliação do pesquisador, uma certa redundância ou repetição” (Fontanella, Ricas, & Turato, 2008, p. 17)

2.6 Instrumentos de recolha de dados

Para a recolha de dados, o guião previamente elaborado para uma entrevista semiestruturada orientou a pesquisadora durante a entrevista, na qual os temas foram abordados livremente sem obedecer a uma ordem determinada. Os Instrumentos acessórios usados foram gravador de voz e bloco para anotações. Para a caracterização do perfil sociodemográfico, foram abordadas as seguintes questões: género, número de pessoas no agregado familiar, tempo de residência na comunidade, ano de nascimento, se trabalha, o grau de escolaridade, se cria animais domésticos. Para a perceção sobre os resíduos (lixo) - relação resíduos, ambiente e saúde foram formuladas as seguintes questões, com o objetivo de conhecer a sua definição de lixo e também as respetivas consequências primeiramente a nível ambiental e subsequentemente a nível da saúde : O que você entende por lixo? Você acha que o lixo afeta o meio ambiente, poderia explicar? A lixeira ou o lixo te traz algum incómodo, poderia explicar? Você acha que o lixo pode afetar a saúde das pessoas? Acha que pode afetar a sua saúde, explica como? Acha que pode atrair animais; o que você e as outras pessoas da sua casa fazem com o lixo, separam o lixo orgânico (resto de comida), tem hábitos de separar materiais/utensílios passíveis de ser usado de novo ou transformado num outro objeto? (reutilizado ou reciclado) destino? Geralmente com o quê que alimenta os animais?

Para a perceção da relação Lixeira Municipal e saúde enunciaram-se as seguintes questões: Perto da comunidade existe uma Lixeira Municipal onde é depositado todos os resíduos (lixo) produzidos na ilha. Achas que se faz tratamento do lixo na lixeira? Tem alguma ideia se morar perto da lixeira pode afetar

a sua saúde? Pode afetar a saúde dos outros moradores da comunidade? Explicar como se influencia ou não. Acha que na lixeira se pode desenvolver animais que transmitem doenças? Que animais? Que doenças? Quais as vantagens ou desvantagens em morar próximo da lixeira? Quando há viração do vento, como é que isso influencia na sua vida? Numa escala de 1 a 4, onde 1 é insatisfeito e 4 é muito satisfeito, qual seria seu grau de satisfação por morar perto desta lixeira?

A fim de conhecer o histórico da saúde/doença na comunidade, colocaram-se as perguntas que se seguem: No último ano você ou alguém da sua família, esteve doente? podia identificar; Doenças gastrointestinais, Doenças respiratórias, Doenças da pele. Acha que poderiam ter tido menos casos/episódios de doença se os resíduos sólidos na lixeira fossem tratados de forma diferente? podia explicar. A comunidade não dispõe de um posto sanitário. Quando precisa de uma consulta médica, ou outra intervenção de um profissional de saúde recorre a qual estrutura de saúde?

2.7 Tratamento e análise de dados

As entrevistas gravadas foram transcritas nos dias posteriores à recolha. Os dados qualitativos seguiram o referencial metodológico de análise de conteúdo que:

“consiste num conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores que permitam a interferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens” (Bardin, 1979, p. 42)

As categorias foram estabelecidas conforme o guião de entrevistas, de forma a repartir os elementos à medida que são encontrados. A análise foi em etapas, segundo a técnica de Bardin (2011), organizada em três fases: 1) pré-análise, 2) exploração do material e 3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

Na pré-análise, é possível avaliar o material a ser analisado, e saber da necessidade de coletar mais informações. (Bardin, 2011). Foi a fase de organização do material, com o objetivo de estabelecer um esquema de trabalho, através da criação de um *corpus* da pesquisa - “O corpus é um conjunto dos documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos” (Bardin, 2011, p.96) - de acordo com as semelhanças e diferenças de respostas dos entrevistados, usando cores distintas para estabelecer esta diferenciação e semelhan-

ças conforme as informações. Para conhecer melhor as informações disponíveis, recorreu-se a uma leitura flutuante, que permitiu ter uma primeira percepção do material coletado, “deixando-se invadir por impressões e orientações (Bardin, 2011). Tiveram-se em conta todos os elementos do corpus, plasmados nas transcrições das entrevistas, e para tal usou-se um único guião para todas as entrevistas, respeitando a regra de homogeneidade, os documentos retidos respeitaram os critérios precisos de escolha, e enquanto fonte de informação foram adequados. (Bardin, 2011, pp. 97 - 98).

A segunda fase, a exploração do material (dados brutos), foi a de codificação/ categorização das informações recolhidas (as unidades de registos) definindo-se a codificação como “o processo pelo qual os dados brutos são transformados sistematicamente e agregado em unidades, as quais permitem uma descrição exata das características pertinentes do conteúdo”. (Bardin, 2011, p. 102). Nesta, procedeu-se ao recorte, enumeração e classificação das unidades de registro conforme o contexto, que permite atingir a representação do conteúdo.

A terceira fase, correspondeu ao tratamento dos resultados obtidos, inferência e interpretação. A interpretação dos resultados obtidos pode ser feita por meio da inferência, que é um tipo de interpretação controlada. A inferência poderá “apoiar-se nos elementos constitutivos do mecanismo clássico da comunicação: por um lado, a mensagem (significação e código) e o seu suporte ou canal; por outro, o emissor e o recetor”. (Bardin, 2011, p. 133).

3. Resultados e Discussão

3.1 Resultados Quantitativos

Por meio de análise quantitativa básica, com recurso ao Excel, procurou-se investigar a percentagem e/ou frequência das variáveis trabalhadas, conforme os seguintes tópicos: Caracterização sociodemográfica dos participantes do estudo; Destino dado aos resíduos produzido em casa; Valorização de resíduos pela comunidade; Utilização de restos de alimentos da lixeira para alimentação dos animais; Consequências da ausência do tratamento adequado dos resíduos na lixeira; Se a viração do vento influencia a vida dos moradores.

3.1.1 Caracterização sociodemográfica dos participantes do estudo

A caracterização sociodemográfica dos entrevistados foi o resultado de uma análise quantitativa básica, conforme elucidada na Tabela 1, ao espelhar neste trabalho a frequência e a percentagem das variáveis trabalhadas. Os moradores de Ribeira de Julião III entrevistados para este estudo são respetivamente, 52% do género feminino e 48% do género masculino, 87% vivem na comunidade há mais de 20 anos, destes 13% tem mais de 51 anos de residência, 65,2% têm trabalho fixo, 8,7% têm trabalho temporário e os restantes não trabalham, sendo que 78% criam animais domésticos. Dos participantes do presente estudo, 13% não sabem ler nem escrever, 30% não completaram o ensino básico, 48% não completaram o ensino secundário e apenas 9% concluíram a universidade. Os agregados familiares variam de 2 a 11 pessoas, em média 4,5 pessoas por família. Evidenciou-se neste estudo que 48% dos entrevistados são naturais da vizinha ilha de Santo Antão, entre eles estão os primeiros moradores da região, 30% são nativos de Ribeira de Julião III (filhos dos primeiros moradores), os restantes são oriundos de outros bairros de São Vicente e outras ilhas do sul do arquipélago.

Tabela 1. Breve caracterização sociodemográfica dos moradores de R^a Julião III participantes do estudo

Variável	Valor	Frequência	(%)
Género	Feminino	12	52
	Masculino	11	48
Idade	18 a 30	4	17
	31 a 45	6	26
	46 a 60	5	22
	> 61	8	35
Tempo residência na comunidade	< 20	3	13
	21 a 30	8	35
	31 a 40	6	26
	41 a 50	3	13
	>51	3	13
Nível de Ensino	Nenhum	3	13
	Básico incompleto	7	30
	Básico completo	8	35
	Secundário incompleto	3	13
	Superior	2	9
Agregado Familiar	≤ 3	7	30
	4 a 6	13	57
	≥ 7	3	13
Origem dos moradores	Ilha de Santo Antão	11	48
	Nativos em Ribeira de Julião III	7	30
	Outros bairros de São Vicente	2	9
	Ilha de Fogo	2	9
	Ilha de Santiago	1	4

Fonte: A autora

3.1.2 Destino dado aos resíduos produzido em casa

Relativamente ao destino dado ao lixo produzido em casa, a estatística das famílias e condições de vida, (INE, 2019) o resíduo caseiro produzido nas residências na ilha de São Vicente teve a seguinte evacuação: 44,2 % foi colocado

em contentores, 52,7% foi recolhido pelo carro de lixo, 0,7% enterrado e queimado, 1% jogado na natureza, 1% jogado ao redor da casa. Na presente pesquisa os entrevistados evacuaram o resíduo produzido em casa, pelos seguintes meios: 13% depositaram junto à floresta e o lixo mais sujo enterrado, 17 % queimaram o lixo de casa, 70 % entregaram o seu lixo ao carro de recolha de resíduos da Câmara Municipal, desses (70%) 25%, depositam e queimam atrás das últimas casas ou na ribeira, quando o carro de recolha demora a passar.

3.1.3 Valorização de resíduos produzidos nas suas residências

É antiga a ideia de evitar desperdício e de reutilizar-se as coisas. Na Bíblia, no Evangelho de João 6:12, lê-se: “Quando se saciaram, disse Jesus a seus discípulos: ‘Recolhei os pedaços que sobraram para que nada se perca’”. A possibilidade do reaproveitamento é antiga, o que não reduz os estigmas ligados a essa prática, a utilização da matéria orgânica como adubo na agricultura, é uma tradição que se mantém ao longo do tempo (Eigenheer, 2009). Entretanto, foi a partir dos romanos que as informações sobre reaproveitamento dos resíduos se tornaram mais seguras. As pessoas chamadas *canicolae*, recolhiam objetos com alguma utilidade, mediante pagamento, havia serviços para manutenção de toaletes e latrinas privadas, sendo que a urina também era usada por curtidores de pele, em muitos momentos as peles de animais curtidas com urina foram utilizadas para a escrita. (Eigenheer, 2009)

No tocante à valorização de resíduos, (plásticos, vidros, metais, etc.) a reciclagem, em Cabo Verde é uma prática incipiente e pouco documentada, existindo poucas unidades de reciclagem apesar nos últimos tempos, o setor do artesanato procurar dar nova vida a muitos objetos rejeitados, e as escolas através da disciplina Educação Artística criarem pequenas oficinas para os alunos aprenderem arte e reciclagem. Na região norte do país, onde São Vicente está inserida, foi aberta uma fábrica de transformação de plásticos PET em azulejos, na ilha vizinha de Santo Antão, o que implicou diretamente a redução considerável de garrafas de plástico PET descartadas na natureza naquela ilha. Em São Vicente existem duas empresas estrangeiras que recolhem, compactam e exportam material metálico para ser reciclado na Europa, para além de pequenas curiosidades que têm surgido com o vidro, plástico e papel.

O material que era visto como lixo sem valor ou como um problema, pode ser a solução para muita coisa, por ter valor económico volta para a cadeia pro-

dutiva, abrindo a possibilidade de criação de novas empresas e novos negócios ligados à reciclagem (Santos & Gonçalves-Dias, 2012). Os catadores prestam um serviço de utilidade pública considerando que os resíduos coletados vendidos para reciclagem ou para outros clientes, como ilustra a Figura 4, para além de gerar o próprio rendimento, reduz o volume de lixo nas lixeiras, aumentando a vida útil das unidades geográficas. (Souza & Peixoto, 2017)

Quanto à reutilização, a maioria dos nossos entrevistados sempre utiliza algum utensílio em casa antes de ser descartado definitivamente, sendo que a grande parte vai diretamente para o lixo, por falta de informação e local de armazenamento.

Na conversa com os entrevistados obtivemos os seguintes resultados:

- 13% separa latas e metais que são vendidos à sucata,
- 70% dá um novo uso aos sacos de plásticos,
- 43% reutiliza as garrafas de água (5L), (desses 22% para transportar e armazenar água, 17% como vasos de plantas e 4 % para transporte de periquitos),
- 52% separa algum plástico e vidro para uso em casa, 9% por ter pequenas vendas separa as garrafas para vender bebidas alcoólicas,
- 9% utiliza papel e papelão para reforçar a alimentação de vacas e cabras,
- 4% doa sapatos e roupas que não usa.

3.1.4 Utilização de restos de alimentos da lixeira para alimentação dos animais

Segundo os resultados dos ensaios de caracterização de resíduos depositados nas lixeiras a nível nacional, 17% são bio resíduos (ANAS, 2016). Algumas doenças são transmitidas através da ingestão de alimentos contaminados e são consideradas zoonoses, que ocorrem devido ao consumo de produtos contaminados e contacto entre os animais e os humanos, podendo ser de origem parasitária, viral ou bacteriana. Em relação ao primeiro grupo, as doenças de veiculação alimentar mais importantes são toxoplasmose, complexo teníase-cisticercose, anisacose, difilobotriose, triquinelose e criptosporidiose (Rossi *et al.* 2014).

A maioria dos moradores da R^a de Julião III entrevistados (78%), criam animais domésticos (suínos, caprinos, aves, ...) como segunda atividade, sendo que, 92% separam os restos de alimentos e vegetais de casa para reforçar a alimentação dos animais (próprios ou de vizinhos), 4% reutilizam para adubar plantas e 4% não separa, mistura tudo que é considerado lixo. Um dos produtos coletados da Lixeira Municipal é a sobra de alimentos, que é reutilizada para alimentação de animais. 9% dos moradores entrevistados afirmam que quase todos

os moradores da R^a de Julião III que criam suínos compram ou vão buscar sobras de alimentos na lixeira, mas apenas 22% assumem que no passado alimentaram os seus animais com restos de alimentos da lixeira. Desses, 60 % comprou nos catadores que vendem no bairro e 40% foi recolher na lixeira.



*Figura 4 - Local de venda e compactação de resíduos metálicos para reciclagem no exterior
Fonte: Autora (2023)*

Os que assumiram ter alimentado no passado, alegaram ter deixado essa prática considerando que constataram que as sobras de alimentos da lixeira não têm qualidade e é prejudicial para os suínos. Encontraram vários objetos misturados a esses, como: tampinhas de garrafas, clips, objetos em aço, objetos usados no hospital, (seringas, materiais de ligar soro, algodão de curativos, etc.) pelo que, esse produto não apresenta qualidade para alimentar os animais. Alimentar os animais domésticos com alimentos de origem duvidosa e em estado de degradação é um risco enorme para saúde pública, considerando que contaminantes e parasitas entram na cadeia alimentar, através do consumo da carne, leite, ovos, podendo provocar doenças ao consumidor.

3.1.5 Consequências da ausência dum tratamento adequado dos resíduos na lixeira

Lixeiras são áreas geográficas não planeadas sem medidas de proteção ambiental e de saúde pública onde são descartados resíduos a céu aberto, por não ser impermeabilizado, o chorume (líquido de cor negra característico de matéria

orgânica em decomposição) infiltra-se levando substâncias contaminantes para o solo e os lençóis freáticos. (Souza, 2021) Segundo Barros, (2015) os graves impactos, ocasionados ao solo e ao ar, a partir da emissão dos metais pesados, advindos do chorume, acabam por afetar a saúde humana. Como não há impermeabilização e nenhum sistema de tratamento de efluentes líquidos, este penetra pela terra, e vai até os lençóis freáticos.

Mais de 90% dos entrevistados tem a plena convicção que não há tratamento dos resíduos na Lixeira Municipal, que a queima e aterro dos resíduos não é tratamento, 8% nunca esteve na lixeira, apenas vê a fumarola lá no local e pressupõe que se trata de queima de lixo. Relativamente às doenças associadas aos resíduos e ao tratamento dado na lixeira, 83% dos entrevistados associam às doenças respiratórias, 70% doenças gastrointestinais, 57% doenças da pele, 26% febre/corpo maldisposto, 17% infecção nos olhos e 13% que provoca câncer por acumulação no corpo.

3.1.6 Proliferação de animais que transmitem doenças

Resíduos sólidos descartados em lixeiras a céu aberto propiciam a propagação de micro e macro vetores, que podem causar problemas à saúde por serem vias de acesso de organismos patogênicos (Costa *et al.*, 2016). As lixeiras atraem vetores de doenças, como germes patológicos, moscas, mosquitos, baratas e ratos. O autor aponta que de entre as doenças geradas pela acumulação de resíduos, encontra-se a dengue, a febre amarela, a febre tifoide, a cólera, a disenteria, a leptospirose, a malária, a esquistossomose, a giardíase, a peste a bubônica, o tétano e a hepatite A (Souza, 2021, p.3). Os moradores de R^a de Julião III entrevistados, manifestaram seu conhecimento que a lixeira é uma fonte de animais vetores de doenças e que são afetados na comunidade com estes, sendo que, os animais mais referenciados são cães (82%), ratos (78%), moscas (70%), baratas (61%) mosquitos (52%), Centopeia (33%), aves diversas (30%) em percentagem mais reduzida, falaram de vermes, gatos, lagartixas, baterias, pulgas, formigas, outros insetos, etc.

3.1.7 A viração do vento influência a vida dos moradores

Relativamente a viração do vento do Sul para o Norte, 35% dos entrevistados afirmam que quando há este fenómeno o fumo invade a zona, entra nas casas, em todos os compartimentos, mesmo com portas e janela fechadas. Os entrevistados sentem-se afetados, 52% dizem ter dificuldades em respirar e que o fumo também lhes provoca constipação, tosse e irritação na garganta, ficam como asmáticos, 22% relata que o vento bate na cara e muita coisa entra com o fumo pelo

nariz e pela boca, 30% tem o sentimento que conviver com fumo e mau cheiro é perturbador, tira a paz e afeta psicologicamente porque ficam sempre com a ideia que o fumo afeta a saúde.

3.2 Resultados qualitativos

Segundo a análise de dados qualitativos, seguindo o referencial metodológico da análise de conteúdo, inferiram-se as seguintes categorias: Conceção do lixo, Consequências dos resíduos/lixo descartados no meio ambiente, Incômodos associados ao lixo ou à lixeira, Compreensão de como o lixo/ a lixeira afeta a saúde das pessoas, Desvantagens ou vantagens de morar próximo da lixeira, Estratégias para minimizar os problemas resultantes da vivência na proximidade da Lixeira Municipal.

3.2.1 Conceito de resíduo (lixo)

Ao se questionar sobre os resíduos (lixo) resultaram as seguintes categorias: Lixo como algo sem utilidade, que não precisamos mais, Lixo Reutilização/reciclagem, Quase nada é lixo, Coisa amontoada, sem tratamento, Lixo algo sujo. A legislação cabo-verdiana, DL nº 56/2015, define resíduos como quaisquer substâncias ou objetos de que o detentor se desfaz ou tem intenção ou obrigação de se desfazer. Segundo a NBR 10004/87, os resíduos sólidos encontram-se em estado sólido, e semissólido, resultante das atividades humanas com origem industrial, doméstica, hospitalar, comercial, de serviços, de varrição e agrícola, assim como os lodos provenientes de sistemas de tratamento de água, aqueles gerados em equipamentos e instalações de controle de poluição. (Ferreira, *et al.*, 2019)

Resultam de atividades da comunidade de origem: industrial, doméstica, hospitalar, comercial, de serviços, de varrição e agrícola. Também estão incluídos nessa definição os lodos provenientes de sistemas de tratamento de água, aqueles gerados em equipamentos e instalações de controle de poluição, bem como determinados líquidos cujas particularidades tornem inviável seu lançamento na rede pública de esgotos ou corpos de água, ou exijam para isso soluções técnicas e economicamente inviáveis face à melhor tecnologia disponível - ABNT NBR (Santos, 1987; p.1,2). Resíduos sólidos englobam resíduos comerciais e institucionais, o lixo da rua e os entulhos de construção, ou seja, compreendem todos os restos domésticos e resíduos não perigosos, Agenda 21, (ONU, 1992).

A opinião sobre resíduos ou lixo, entre os entrevistados, mesmo ditas de forma diferente acabam por convergir, definem o lixo como algo que deixou de ter utilidade, algo sujo, não agradável, que não é possível dar outro uso.

Lixo são coisas que já não usamos, que não tem nenhum significado e colocamos fora... (E5, E13, E14, E17, E21); Lixo é tudo que o ser humano gera e que deixa de usar... (E3, E11); Lixo é lixo, é algo sujo, é uma sujeira, não é agradável... (E4, E6, E7, E9, E10, E18,) ...é algo que resultante da limpeza de casa, embalagens de compra...(E22)

Lixo é algo banal, que não tem serventia é considerado nada... (E6, E10,16)objeto, algo que não serve e que já não precisamos, coisa inútil (E2, E7, E8, E9, E21,)

A fala vai ao encontro da literatura, segundo (Mucelin & Bellini, 2008) Lixo é uma palavra latina (lix) que significa cinza, vinculada às cinzas dos fogões, é aquilo que se varre da casa, do jardim, da rua e se joga fora, entulho; tudo o que não presta e se joga fora; sujidade, sujeira, imundície; coisa ou coisas inúteis, velhas, sem valor, os restos das atividades humanas, considerados pelos geradores como inúteis, indesejáveis ou descartáveis. A Figura 5 ilustra resíduos sólidos urbanos descarregados na Lixeira Municipal, assim como os catadores à procura de objetos que podem ser comercializados.

3.2.2 Consequências dos resíduos/lixo e das lixeiras a céu aberto no ambiente

Quando questionados sobre quais consequências do lixo descartado sobre o meio ambiente emergiram as seguintes categorias: O lixo/Lixeiras prejudicam a saúde planetária; Impacto na Biodiversidade.

3.2.2.1 Impactos na saúde planetária

O descarte dos resíduos em locais não apropriados e a ausência de tratamento final, traz consequências negativas para a natureza, alterando as características físicas, químicas e biológicas dos solos, do ar, águas superficiais e subterrâneas, devido ao alto potencial de contaminação principalmente por metais pesados (Marques, *et al.*, 2021), através das dispersões ao solo, lixiviação, chorume e ar contaminado (Júnior, *et al.*, 2018). O estudo “*Lixão a céu aberto: implicações para o meio ambiente e para a sociedade*”, revela impactos negativos sócio ambiental do descarte inadequado dos resíduos, como a poluição da água subterrânea e superficial, do ar e do solo, com alterações na diversidade biológica local e afetando a saúde humana (Sousa, Ferreira, & Guimarães, 2019). Entre outros impactos, essas práticas podem provocar assoreamento e enchentes (Bessa, Vieira, & Freitas, 2020). Materiais como pilhas e baterias têm metais pesados na sua composição quando descartados indevidamente, podem ser lixiviados, contaminando o solo e o lençol freático devido a infiltração (Kemerich, *et al.*, 2013).

No continente africano uma média de 40-50% de resíduos sólidos são frequentemente descarregados em locais a céu aberto, sobre o solo, sem preocupação com o preparo do local ou aspetos operacionais (lixões) (Marchi, 2011). No Brasil, mesmo com uma Política Nacional de Resíduos Sólidos, ainda existem lixões descontrolados em algumas cidades. (Sousa, *et al.*, 2019).

“O sistema de eliminação e valorização dos resíduos sólidos em CV, é pouco desenvolvido, pelo que grande parte dos resíduos produzidos são encaminhados para as lixeiras, locais onde a deposição dos resíduos é feita diretamente no solo, com riscos para o ambiente e para saúde pública e representando na maioria o fim da linha do sistema de gestão de resíduos” (PENGER, 2016, p. 19).



Figura 5 - Resíduos sólidos urbanos - Lixeira Municipal
Fonte: Autora (2023)

Segundo, Marques *et al*, (2021) nas lixeiras a céu aberto é depositada uma diversidade de tipos de resíduos com componentes tóxicos como chumbo (Pb), mercúrio (Hg), cádmio (Cd), arsénio (As), níquel (Ni) e cromo (Cr). No decorrer do estudo, os entrevistados trouxeram informações que mostram ter conhecimentos que a deposição de resíduos e emissão de gases poluentes devido à queima do lixo na lixeira afetam a natureza, através da poluição do ar, do solo e da água e do mar, assim como a perda da biodiversidade por ingestão de alimentos contaminados.

O lixo prejudica o planeta, a atmosfera ... (E7, E8, 19, 21) ... muitas coisas, incluindo químicos que são queimados na lixeira, há períodos que o fumo invade a zona e as casas, esse fumo é prejudicial para o ambiente (E16) ... muita poluição, (E1, E14, E15), ... o fumo na sequência da queima afeta o ambiente... (E5, E8, E12, E16, E19, E21,) ... afeta principalmente na R^a de Julião porque o lixo é queimado (E3)

Claramente que sim, há resíduos químicos que são colocados no solo polui solos, água, ... (E1, E16). Afeta os solos onde são produzidos produtos agrícolas (E15). O lixo é das piores contaminações que pode existir (E18) ...o ar é afetado devido ao mau cheiro, quando o ar esta com mau cheiro é porque não esta bom, poluição do ar... (E1, E3, E6, E7, E8, E9, E11, E16, E19, E20, E21, E22)

... quando despejam lixo e óleo na lixeira, principalmente quando chove, entranha no solo, desce para baixo e vai afetar a água no subsolo, ... (E19)

3.2.2.2 Impacto na Biodiversidade

Lixeiras a céu aberto afetam a diversidade biológica, considerando o caráter de gradativo que compromete o equilíbrio dos ecossistemas. Segundo Costa, *et al.* (2016), as lixeiras e o processo de queima afetam a biodiversidade, podendo passar por stress e redução da fauna nativa, assim como a redução da capacidade de sustentação da flora uma vez que o fogo afasta os animais e afeta os vegetais ali presentes. A vida marinha é prejudicada pelos resíduos sólidos de diversas formas, sendo que o plástico é o mais encontrado nas zonas costeiras, esses materiais têm um tempo elevado de degradação, vão se tornando micro plásticos que podem ser confundidos como alimento por alguns animais marinhos e consequentemente levar à morte. Para além da interferência no ciclo reprodutivo de alguns animais que vivem nos corais e recife (Moura, *et al.*, 2011).

A Figura a seguir (6) ilustra o ambiente na Lixeira Municipal, para além da descaraterização da paisagem com assoreamento e nuvens de gases consequente da queima de resíduos. É possível observar a presença dos catadores e animais na Lixeira Municipal, entre eles cães e pássaros de diferentes espécies. Apontam-se consequências nefastas para a saúde pública, como a morte de animais por intoxicação e envenenamento, ou o facto de os pombos domésticos que, após se alimentarem do lixo, regressam às casas transportando micróbios e bactérias no corpo.

... o lixo que não é queimado como o plástico e outros vai ao mar ... poluição do mar... (E8, E11, E16, E21) ...o lixo no mar é muito prejudicial porque há

Perceção dos moradores de Ribeira de Julião III sobre a influência da lixeira ...

muitos animais que comem o lixo... E16, ... o plástico e outros vão para no mar, prejudica os peixes e outros animais no mar, vejo na televisão. (E8, E16)

... lá tem todo tipo de lixo, lixo de turista, lixo tóxico, baterias, peças de máquinas, computadores, mais e mais. (E14) ... encontra-se pneus, produtos hospitalares, animais mortos (E3, E17, E19); os pneus são queimados e emitem muito fumo afeta fortemente a natureza (E14)

... as pessoas não frequentam nem trabalham num solo com lixo (E7) ...o terreno fértil torna invalido, já não nasce nenhuma planta sequer monda (E19).

... lixo na rua é prejudicial as plantas, animais domésticos (vaca, porco, galinha ...), também pássaros e outras aves, eles comem plástico demais lixos e morrem... (E16)

...o lixo atrai animais ... (E10, E11, E13, E22,) um pássaro, um corvo, um pardal uma pomba pode comer resto de alimento (grãos de milho, cevada etc) contaminados e acabam por morrer... (E19, E5) Já tenho muitos anos a trabalhar na lixeira e morrem muitos animais (E19)

...há mais de 30 anos, havia uma espécie de pássaro que era conhecido por pássaro branco, que frequentava a zona e alimentavam de animais mortos, e na época a Câmara Municipal envenenou cães vadios que foram levados para este sítio, não foram bem queimados, esses pássaros alimentam desses animais e nunca mais viram esta ave na zona e em nenhuma ilha...(E11)



Figura 6 – Queima de resíduos e presença de animais na Lixeira Municipal de São Vicente. A – Cães; B – Pássaros de diferentes espécies.

Fonte: Autora (2023)

Evidenciou-se que os moradores da Ribeira de Julião III entrevistados no âmbito deste estudo conseguem identificar a ação negativa dos resíduos sólidos

mal-acondicionados assim como a ausência de um tratamento adequado na Lixeira Municipal. O despejo e o tratamento inadequado dos resíduos, coloca em causa a segurança alimentar e a vida animal. A flora e a fauna são afetadas, o solo poluído torna-se impróprios para o desenvolvimento da vegetação, contribuindo para a desertificação de solos agrícolas e para a modificação da paisagem. De igual modo os animais que procuram alimentos no lixo/lixeria acabam por morrer por envenenamento. É notável o ambiente cinzento e a enorme quantidade de cinzas na Lixeira Municipal, sobretudo devido à prática continuada de queima dos resíduos, por várias décadas, assim como a presença de aves silvestres, domésticas e outros animais vetores de doenças.

Um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, impõe diferentes desafios para a sociedade, como o reconhecimento das consequências do desequilíbrio ecológico para a vida humana. A correria do dia a dia muitas vezes disfarça contextos visíveis, mas não perceptíveis. Mesmo sabendo da importância do descarte correto de RSU, os hábitos quotidianos muitas vezes impedem essas reflexões e as pessoas descartam de forma incorreta, degradando o meio ambiente sem se dar conta, mesmo quando possuem informações a esse respeito.

3.2.3 Desconfortos associados ao lixo e/ou a lixeira

Quando questionados sobre os desconfortos associados ao lixo e/ou a lixeira, resultaram as seguintes categorias: Presença de catadores da lixeira no bairro; Poluição visual, Poluição do ar (mau cheiro e o fumo) consequência da degradação e da queima dos resíduos Presença de animais no bairro que multiplicam na lixeira. Os dois últimos itens serão tratados com mais detalhes no ponto a seguir (3.2.4).

3.2.3.1 Presença de catadores da lixeira no bairro

A redução da oferta de empregos, devido a vários fatores, leva muitas pessoas de baixa qualificação profissional a qualquer tipo de trabalho que garanta, pelo menos, a sua sobrevivência e a da sua família. Esses profissionais lidam com objetos perfurantes e cortantes, e estão sujeitos a riscos mais graves devido ao contato permanente com agentes orgânicos e inorgânicos de toda a espécie (Souza & Peixoto 2017).

Segundo o PENDER (2016) em algumas lixeiras do país existe uma estrutura informal composta pelos moços da lixeira (catadores) que através da recolha e comercialização seletiva de diferentes frações de resíduos obtêm algum rendimento, sendo os metais a tipologia mais recolhida e com maior interesse econó-

mico, seguido dos resíduos orgânicos com destaque para os restos de comida que são recolhidos para alimentar os seus animais e para venda a outros criadores, as garrafas de vidro recolhidas para venda.

As Figuras 7 e 9 ilustram o ambiente da Lixeira Municipal de São Vicente, com a presença de catadores, sem equipamentos de proteção individual, expostos à poluição, mostrando a vulnerabilidade social desses indivíduos.

Segundo Catapreta (1999), citado por (Fratta, Toneli & Antonio, 2020, p. 4) “os depósitos de lixo onde é feita a disposição inadequada dos resíduos e onde é permitido o acesso de pessoas, oferecem um enorme potencial risco de contaminação, sobretudo quando as pessoas, juntamente com os animais que habitam esses locais, disputam os componentes da massa de resíduos, inclusive “alimentos”. Segundo os nossos entrevistados a Lixeira Municipal é frequentada por várias pessoas que são chamados moços da lixeira, que ...vão lá à procura da vida (E5)

... os moços da lixeira aparecem na comunidade para vender coisas da lixeira... (E20), vem cheio de coisas que são depositados na lixeira e que eles acham que ainda servem trazer para venda, ... (E17), eles recolhem na lixeira alimentos para animais para venda... (E3)...acham muita coisa que dá dinheiro, outros procuram comida, roupas sapatos etc., o que é lixo para uns não é para os outros ... (E1)

... muitas pessoas vão lá e vivem de lá, dependem da lixeira, vão catar comida para se alimentarem e para venda, assim como alimentos para animais (porcos, cabras, galinhas, ...) e outros objetos para venda e poder ter seu sustento, vão lá buscar o seu dia a dia (E2)

Além disso, há muito preconceito dos próprios moradores locais que consideram e julgam os ‘moços da lixeira’ como maltrapilhos, e até mesmo perigosos. Colocando em evidência a vulnerabilidade dessas pessoas dentro da própria comunidade e não recebem nenhum apoio do Estado, sendo que exercem uma importante função sócio ambiental. Socialmente o trabalho com resíduos foi sempre marginalizado, no final do período medieval e na modernidade, as áreas geográficas destinadas ao depósito e destino final dos resíduos, (lixeiros, unidades de reciclagem, aterros, entre outros) foram desqualificados, assim como as pessoas envolvidas nos cuidados dos resíduos, (operários, engenheiros sanitaristas, catadores, ...), foram estigmatizados pela sociedade (Velloso, 2007). Na Alemanha, nos séculos XVII/XVIII, eram delegadas a prostitutas, prisioneiros

de guerra, condenados, escravos, ajudantes de carrascos e mendigos as tarefas de limpeza urbana, inclusive o destino de cadáveres. Isto pode justificar o motivo de hoje em dia as pessoas que trabalham com resíduos serem vistas de maneira inferior, muitas vezes com menosprezo Eigenheer, (2009).



Figura 7 Catadores na Lixeira Municipal de São Vicente;
Fonte: Autora (2022)

A presença dos catadores de lixo em lixões urbanos está associada a um trabalho envolto em sujeira provocada pelo lixo em decomposição, pelo que se sentem excluídos da sociedade, devido ao preconceito existente pela sua imagem perante a opinião pública e pela sua condição de pobreza extrema (Souza & Peixoto, 2017). Segundo (Cury, *et al.*, 2018) os catadores são trabalhadores espalhados pelo mundo, que enfrentam vários desafios desde o preconceito, discriminação, agressão psicológica e física daqueles que julgam o trabalho que eles praticam debaixo das adversidades do tempo (chuvas, sol, frio).

...muitas pessoas da lixeira vêm para a comunidade, com a roupa suja e rasgadas a cheirar mal, (E2, E3, E8, E14, E17, E20) o cheiro é desagradável e incômoda, pelo que os moradores não sentem bem, estar junto deles. (E2, E16), são nojentos, não tem nem um pouco de higiene... (E14, E20)

... tentam brincar com as crianças, colocar as mãos nas crianças, entram nos lugares de venda de bebida alcoólica (E14) ...minha sogra tinha uma loja e os moços da lixeira iam comprar lá, e alguns tentavam me tocar e eu sentia nojo das mãos deles, com as roupas sujas e rasgadas, são nojentos, não tem nem um

pouco de higiene, chegam a colocar as mãos nas pessoas adultas e crianças, e eu afastava deles (E14).

Os homens da lixeira [catadores] são aliciados, e assaltar casa dos outros para roubar esses materiais (sucatas) costuma ir roubar na minha casa, tive de bloquear a porta principal porque iam roubar em casa, a sucata é vendida para um empresário africano e um português (E16).

...os catadores vêm da lixeira sujo em mau estado sinto o cheiro e fico desagradado, eles roubam no bairro (E4, E13, E16) a maioria vem da cidade e vem procurar vida na lixeira, uma coisa muito errada eles apanham na lixeira animais mortos (galinhas mortas de uma empresa avícola) e peixe que passa muito tempo no gelo que já ninguém quer comprar e vão vender na rua de Matijim... (E13).

Constatou-se nas entrevistas que para além da recolha de sobra de alimentos para animais, também produtos alimentares vencidos o prazo de validade descartados na lixeira pelas casas comerciais são vendidos na comunidade para alimentação humana.

O estudo “*Problemas socioambientais e dos resíduos sólidos no entorno do lixão do Município de Apodi (RN)*” publicado no *Brazilian Journal of Development*, (2020) evidenciou problemas encontrados na comunidade quanto ao consumo de lixo, segundo um entrevistado “... aqui na comunidade existem muitas famílias carentes e que passam por dificuldade, quando elas sabem que alguns supermercados vão despejar alimentos vencidos como carnes, iogurtes, muitos deles vão até o lixão e recolhem esses alimentos para suas residências para consumirem” (Medeiros *et al.*, 2020).

Pela fala dos entrevistados nota-se que apesar de muitos terem adquiridos produtos diversos nos catadores há uma certa rejeição ou discriminação negativa para estes atores primários de comercialização do lixo, os chamados moços da lixeira, sentem-se incomodados com a presença dos moços da lixeira no bairro devido ao aspeto sujo e com cheiro forte da lixeira e pela insegurança que causam.

3.2.3.2 Poluição visual

As lixeiras trazem problemas de poluição visual para a população que vive nas proximidades, considerando a alteração na paisagem por longas extensões, o vento transporta os resíduos leves, como plásticos e papéis por uma longa distância (Costa, *et al.*, 2016).

...estás aqui colocas a cara para a lixeira ou no lixo e fica mal nos olhos, (E1) ...poluição visual. (E1, E2, E6, E8) Quando há muito lixo que não é recolhido deixa a natureza num estado critico... (E2)

... ao lado da casa foi instalada uma máquina de compactação de metais (sucata) da lixeira, todos os catadores vão lá vender latas e metais aumentando lixo no local, criando desconforto...(E15)

O vento faz muita poeira, arrasta papel e bolsas de plásticos que ficam pendurados nas árvores...(E12).

Foi observada *in loco* a alteração da paisagem, vale assoreado devido à deposição de resíduos ao longo de várias décadas, nuvens de fumo cinzento escuro que cobrem a encosta das colinas e áreas florestadas, o vento arrasta bolsas de plástico e papéis que acabam por ficar presos na copa das árvores, entre outros aspetos.

3.2.3.3 Poluição do ar

A estratégia utilizada para reduzir o volume de resíduos depositados na lixeira é a queima, gerando gases com efeito de estufa (GEE) no processo de combustão, a poluição do ar é dos principais incómodos provocado pela lixeira segundo os nossos entrevistados.

O desconforto é o fumo que invade toda a ilha de São Vicente quando há viração do vento fica a rodar como um disco, hora num lado, hora no outro... (E18)

O maior desconforto para mim e a comunidade é o fumo, a poluição do ar por causa da queima o cheiro e o fumo (E9). Quando há viração de vento o fumo passa em cima da minha casa... (E16) ...o lixo é queimado emite fumo invade a comunidade e não é possível sair da casa, ... (E2, E5, E18) ...quando queimam o lixo o fumo entra dentro de casa (E14, E21, E18) ...

... logo de manhã quando abro a porta o cheiro de lixo entra em casa, (E10, E14, E19, E21) o cheiro é desagradável e incômoda... (E2) ... é insuportável ... (E14)

... se tiveres roupas na corda a secar elas ficam a cheirar mal, as cortinas em casa também ficam fedorentos... (E 11,19)

3.2.4 - Compreensão de como os resíduos e a lixeira afetam a saúde das pessoas

O meio ambiente é mais do que o local onde a população vive, há uma relação íntima entre o ambiente e saúde da população que nela vive, considerando as

suas interações e inter-relações que direta e indiretamente acontecem no processo saúde doença, podendo aumentar a morbimortalidade (presença de um determinado tipo de doença em uma população) da população na sequência da degradação ambiental, conforme o grau de relação do ser humano e o meio ambiente (Bessa, Vieira, & Freitas, 2020). As diferentes formas de descarte dos resíduos sólidos nos solos, lixeiras ou aterros, constituem importante fonte de exposição humana a várias substâncias tóxicas, trazendo importantes riscos para a saúde pública, sendo as principais formas de exposição a esses contaminantes: o solo e o ar contaminado, a lixiviação e a percolação do chorume. (Sousa *et al*, 2019).

Segundo WHO (2007), citado por Júnior, *et al.*, (2018), a queima ou incineração clandestina dos resíduos sólidos, produz grande quantidade de partículas ricas em metais pesados, compostos orgânicos e hidrocarbonetos, afetando as pessoas expostas através da inalação, podendo provocar a intoxicação. Por outro lado, profissionais que trabalham nessas áreas, sem uso adequado dos equipamentos de proteção individual podem desenvolver alterações na função pulmonar e infecções do sistema respiratório por bactérias. Um dos grandes problemas de saúde da população a nível mundial é a poluição atmosférica, sendo um importante fator de risco para muitas doenças, nomeadamente a respiratória de evolução aguda e crônica, com destaque para asma, bronquite crônica e câncer de pulmão, levando direta e indiretamente a cerca de 2 a 4 milhões de mortes por ano, (Júnior, *et al.*, 2018)

A contaminação do solo e o lençol freático com metais pesados, pode entrar na cadeia alimentar humana e provocar doenças que variam de lesões cerebrais a disfunções renais e pulmonares, considerando que esses são bio acumulativos. O organismo humano absorve os metais pesados por inalação, ingestão e através da pele, sendo que a sua absorção, retenção e disposição dependem das propriedades físico-químicas do material (Kemerich, *et al*, 2013). A exposição ao chumbo (Pb) por longos períodos de tempo, mesmo a níveis baixos, pode afetar os sistemas do organismo humano e órgãos, assim como a redução do QI (quociente de inteligência), dificuldades de aprendizagem ou problemas de comportamento (Manzini, *et al.*, 2010). Segundo Júnior, *et al.*, (2018) várias doenças associadas, estão documentadas pela literatura, nomeadamente intoxicação por metais pesados, onde a maior incidência recai sobre vários tipos de cânceres, problemas pediátricos e ginecológicos como o baixo peso ao nascimento, aborto e anomalias congénitas. As mulheres grávidas devem ter especial cuidado considerando que o feto é muito sensível aos efeitos da exposição. (Manzini, *et al.*, 2010)

3.2.4.1 O fumo e o mau cheiro

O fumo e o cheiro para além de ser apontado como principal incómodo para a comunidade, os entrevistados sabem que esses gases são consequência da combustão do lixo na lixeira, que polui o ambiente atmosférico e com a inspiração do ar poluído a saúde fica afetada, o lixo agrava o problema da saúde, como podemos constatar na fala com os mesmos. Os entrevistados para este estudo apontam o fumo provocado pela combustão do lixo na lixeira como principal desconforto para a comunidade, considerando que, respirar ar poluído afeta a saúde, quando perguntado que doenças que esse fumo traz, apontam enfermidades de fórum respiratório, cutâneo, infeção nos olhos, febre/corpo maldispuesto, provoca câncer por acumulação no corpo, para além de contribuir para o aumento dos GEE.

Segundo CETESB (2007), citado por Júnior, *et al.*, (2018) os gases têm efeitos gradativos, como a tosse seca, cansaço, ardor nos olhos, nariz, garganta, além de desencadear aumento dos sintomas e agravamento das doenças respiratórias e cardiovasculares preexistentes, crianças moradoras nas áreas de aterro sanitário apresentaram 30% mais tosse ou sibilância assim como sintomas respiratórios inespecíficos, sendo a incidência diretamente proporcional ao tempo de exposição. Segundo WHO (2008), citado por (Júnior, *et al.*, 2018 p.607) “Crianças em contato com gases tóxicos podem comprometer sua função pulmonar ou exacerbar condições pré-existentes aumentando a incidência de infeções respiratórias agudas, número de internações hospitalares e absentismo escolar”.

...lixo é queimado e o fumo é prejudicial, prejudica toda a zona, prejudica/afeta a saúde das pessoas por causa da poluição ambiental, inalação de fumo e mau cheiro ... (E1, E6, E5, E23.) ... o lixo é das piores contaminações que pode existir; porque quando tenho que respirar mau cheiro o meu organismo fica infetado... (E6)

... aqui passo mal com o fumo, me faz alergia (espirros, infeção na garganta e irritação na pele). (E11) ... ficas sufocado dentro da casa, já senti assim... (E 14)

... lixo é sempre lixo e pode sair doenças, o fumo invade a bairro entra no organismo e afeta o pulmão, provoca constipação, o fumo vem com químicos que prejudica a saúde das pessoas. Muitas vezes tens problemas respiratorios e não sabes como apanhou (E3)

Coimbra (2013), entre outros resultados do estudo desenvolvido por ele, com o objetivo de avaliar os riscos para a saúde associados ao destino final dos resíduos sólidos constata-se que nas regiões onde a disposição final é realizada em lixeiras a céu aberto, as populações sentiram-se muito prejudicadas pelo mau cheiro e aparecimento de vetores, confirmando a premissa de que esse tipo

de destino dado aos resíduos é mais prejudicial. Segundo Júnior, *et al.*, (2018, p. 607) “Estudos descreveram efeitos nocivos ao sistema reprodutor como alterações da fertilidade e saúde fetal, associando a exposição aos poluentes atmosféricos com baixo peso ao nascimento, retardo de crescimento intrauterino, prematuridade, morte neonatal, além da redução da fertilidade masculina e feminina, assim como o aumento dos defeitos genéticos no sistema nervoso central e cardiopatias congênitas nas populações próximas a aterros em diversas regiões europeia.” Segundo o mesmo autor, crianças moradoras nas áreas de aterro sanitário apresentaram 30% mais tosse ou sibilância assim como sintomas respiratórios inespecíficos, sendo a incidência diretamente proporcional ao tempo de exposição.

Os participantes do presente estudo manifestaram durante a entrevista que os gases inalados oriundos da decomposição e da queima dos resíduos, assim como as partículas sólidas suspensas prejudicam a saúde, que provocam doenças respiratórias, cutâneas entre outras, à semelhança do que vários autores referenciados neste trabalho apontaram. A Tabela a seguir (2) associa alguns compostos presentes nos gases com sintomas de algumas doenças.

Tabela 2. Sintomas associados à exposição individual de gases

Compostos	Sintomas
Monóxido de carbono	Ligeira cefaleia, cefaleia intensa, vertigem, taquicardia, taquipneia, síncope, depressão respiratória e morte
Óxido de nitrogénio	Asma, acessos de tosse com expectoração espumosa, edema agudo de pulmão, bronquite, broncopneumonia, pulso irregular, coagulopatia, cianose, sudorese, sede intensa, morte por colapso vascular
Dióxido de enxofre	Bronquite, asma e morte
Ozónio	Irritação nasal, diminuição da acuidade visual, cefálica, dispneia, tosse, distúrbios neurológicos, edema pulmonar, predisposição a infeção e morte
Sulfeto de hidrogénio	Conjuntivite dolorosa, cefaleia náuseas, tosse, tontura, sonolência e edema pulmonar, convulsão, e morte por paralisia respiratória e cardiovascular, intoxicação crónica, queda da pressão arterial, náuseas, perda de peso, distúrbios da marcha, tosse crónica
Cloro	Tosse, dispneia, hemoptise, edema pulmonar, asfixia e morte

Fonte: (Barros, 2015)

3.2.4.2 Proliferação de animais vetores de doenças

Por outro lado, os entrevistados estão cientes que na Lixeira Municipal há proliferação de animais vetores de doenças, nomeadamente moscas, mosquitos, cães, baratas, ratos, etc. Um outro problema que apontam é a existência de cadelas que se reproduzem frequentemente, o que implica haver centenas de cães sem controlo sanitário, muitos dos quais circulam nas ruas da comunidade à procura de água e a trás dos catadores. Facto que aporta riscos tais como doenças de pele e parasitas para as crianças, que acabam por brincar com esses animais nas ruas, como ilustra a Figura 8.

A disposição de resíduos sólidos em fundos de vale, às margens de ruas ou cursos de água, para além da poluição visual, mau cheiro e contaminação do ambiente, contribuem para a proliferação de vetores transmissores de doenças,

tais como cães, gatos, ratos, baratas, moscas, vermes, entre outros (Bessa, Vieira & Freitas, 2020).

Os entrevistados percebem esses impactos, conforme as seguintes falas:

...lixreira é casa de cachorro, os cães vêm da lixeira e circulam nas ruas, cavam buracos no chão, misturam com as crianças que brincam na rua, (E3) ... esses cães não tem controlo sanitário, ratos vem e entram nas casas, tens de estar em permanente combate ... (E5)... As Pombas vão lá só para alimentar e voltam para as casas trazendo micróbios nos pés (E1)

... a lixeira trai animais, (E1,2,3,4,5,6,7, 8, 9, 10, 11,12, 13, 14, 15, 20, 21, 23) na época de calor há muitas moscas, limpas a casa e continua cheia de mosca. (E4, 5, 9, 14, 17) Às moscas caem na comida e como as vezes não tens outra comida para comer, és obrigada a tirar a mosca e ingerir a comida e aí pode dar diarreia vômito ... (E17)

... os animais desenvolvem mais muitos morrem com a queima do lixo, há outros como baratas, moscas, mosquitos e outros os chamados animais voadores que voam no vento e transportam doenças (E9)

... as crianças encontram lixo na rua e brincam, depois levam as mãos para boca, ou mesmo pegar os alimentos para comer com as mãos sujas, isso prejudica e pode trazer, dor de barriga, vômito, infeção de intestino, (E5, 8, 9,14,23)

O entendimento dos entrevistados vai ao encontro das informações da literatura específica. Os resíduos sólidos mal acondicionados, ou depositados em lixeiras a céu aberto, constituem importante fontes de exposição, considerando os diferentes componentes poluentes dos mesmos, afetando a saúde humana. Principalmente devido à inalação de gases poluentes e da proliferação de vetores de doenças conforme as tabelas 2 e 3. É importante salientar que os participantes do estudo, têm o entendimento que os gases, consequentes da degradação e da combustão dos resíduos, afetam a saúde dos moradores, que por isso estão sujeitos a desenvolverem várias doenças principalmente nos sistemas respiratório e cardiovascular, assim como doenças infecciosas provocadas pelos animais vetores de doenças, além do câncer.



Figura 8 - Criança brincando na rua com cães doentes vindos da Lixeira Municipal
Fonte: Autora (2022)

Tabela 3. Vetores, principais enfermidades associadas e formas de transmissão

Vetores	Enfermidades	Forma de transmissão
Rato e Pulga	Leptospirose, Peste Bubónica, Tifo Murino	Mordidas, urina, fezes e picadas
Moscas	Febre Tifóide, Cólera, Amebíase, Disenteria,	Asas, patas, corpo, fezes, saliva
Mosquitos	Malária, Febre amarela, Dengue, Leishmaniose	Picada
Barata	Febre Tifóide, Cólera, Giardíase	Asas, patas, corpo, fezes
Gado e Porco	Teníase, Cisticercose	Ingestão de carne contaminada
Cães e Gatos	Toxoplasmose	Urina e fezes

Fonte: (BARROS, 2015)

3.2.5 Desvantagens ou vantagens de morar próximo da lixeira

Os moradores entrevistados são da opinião que morar perto da lixeira é uma desvantagem, visto que prejudica a saúde dos moradores, devido ao fumo, à insalubridade, proliferação de animais vetores de doenças, insegurança devido à presença de cães famintos da lixeira e acúmulo de catadores.

Essencialmente há desvantagens, influencia negativamente a saúde, traz doenças ... (E1,2,3, 8, 13,) O lixo queimado traz tudo... (E10) ... é um perigo devido ao fumo, ... (E5, 13,18, 19, 23 ...quem vive ao lado da lixeira não vive em ar livre, a saúde é contaminada, (E4) ... lixeira é lixeira, é suja, (E6, 8, 13)

...multiplicação de pragas na zona... (E1,13,16,18,19) ...no verão passamos mais mal (E13, 18) ... as cadelas reproduzem na lixeira e assim vai aumentando os cães, não tens ordem de criar uma cabra porque os cães as comem. (E1, E5, E10, E15), ...há muitos cães a volta da casa, já acabaram com as minhas cabras. (E16).

Não há vantagens, quando morei aqui não havia lixeira, o lixo era colocado a traz do Cemitério Municipal, depois passou para Ribeira de Vinha e depois veio para aqui... (E15)

Por duas vezes, os cães da lixeira tentaram comer um bisnetinho de quatro anos a frente da casa. Tenho medo dessa criança aqui nessa zona, por causa desses cães, aqui há muitos cães, ... (E16)

Alguns relatam que acabam morando próxima da lixeira por falta de alternativa:

... acho que é desvantagem porque lixeira não é bom, só moro aqui porque não tenho outro lugar para morar, porque não tenho outro remédio (E5,9,12, 17,19,21) criei aqui os meus filhos, (E5) ...vais lá catas alguma pedra, chapas, madeiras e vais desenrascado... (E19) ...mais depois uma pessoa se arrepende (E12)

3.2.6 Estratégias para minimizar os problemas resultantes da vivência na proximidade da Lixeira Municipal.

Durante as visitas à comunidade, constatou-se que são quase inexistentes barreiras com rede nas portas e janelas para evitar a entrada de moscas e mosquitos. Na maioria das casas visitadas observou-se janelas fechadas, sendo notória a falta de arejamento/ventilação dentro das residências. Foi observado e relatado pelos entrevistados que não existem contentores para depósito dos resíduos, a Câmara Municipal de São Vicente faz a recolha domiciliar dos resíduos duas vezes por semana, apesar de, em alguns períodos, se passar duas semanas sem recolha. Quando há falha na recolha, os resíduos são queimados na ribeira ou a trás das últimas casas da zona (conforme ilustra a figura 9). Cada morador tenta



Figura 9 Local onde são depositados e queimados os resíduos na comunidade quando não é feita a recolha. Fonte: Autora (2022)

minimizar os problemas à sua maneira, não existe uma estratégia coletiva para ultrapassar os vários problemas da vivência próxima à lixeira. muitos deixam claro que moram no local por falta de alternativa e alguns defendem a deslocação da lixeira ou um tratamento adequado do lixo, com controlo do acesso à mesma.

... tens de fechar tudo para diminuir fumo, mau cheiro e poeiras e mesmo assim entram na casa, entra por todos os citos...(E 1,3,5,68,11,15,17,20,21), Quando há fumo não durmo a noite fico sempre a beber água para aliviar (E5) ... mas não há outro recurso... (E15),

... a situação é insuportável porque não há como fugir a não ser sair do bairro, toda a comunidade fica debaixo do fumo (E3) ... coloco alguns desinfetantes mais fica sempre lá dentro, uma vez veio mosca, mosca e mais mosca que sentou em todos os lugares, que fazer??? (E21) ...queima ervas para afugentar mosquitos... (E23)

... faz “remédio caseiro” para picada de centopeia, coloca uma centopeia viva, numa garrafa, adiciona álcool ou grogue, e assim que é picada por este bicho, imediatamente fricciona esta infusão para acalmar e não deixa inflamar...

A Câmara podia deslocar a lixeira ou dar um tratamento adequado ao lixo (E3,5,16)

Conclusão final

Com a realização do presente estudo foi possível conhecer e dar visibilidade aos graves problemas ambientais e de saúde pública que a Lixeira Municipal representa, não só para as comunidades da R^a de Julião III, mas também para a ilha de São Vicente no geral, e que provavelmente cenários e problemas semelhantes podem ser encontrados em vários municípios do país. A análise permitiu-nos concluir que quando os determinantes socio ambientais de saúde são afetados, refletem diretamente no bem-estar, na qualidade de vida individual e coletiva e consequentemente na saúde das populações. E que um ambiente doente leva ao adoecimento da comunidade. Segundo a OMS, a saúde é um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não apenas a ausência de doença ou enfermidade, pelo que se torna necessário criar condições para que essa população possa viver num ambiente saudável.

A qualidade de vida dos moradores da R^a de Julião III é muito afetada, devido à proximidade da Lixeira Municipal às residências, (menos de um quilómetro), a poluição do ambiente atmosférico, com gases e partículas sólidas em suspensão, oriunda da lixeira que se dispersam na comunidade, incomoda e afeta a saúde das pessoas. Além de doenças gastro intestinais, de pele, entre tantas outras associadas à presença de animais e de vetores de doenças, que proliferam nesse ambiente. Torna-se urgente a intervenção do poder público para fazer face a degradação ambiental e social associada a presença da Lixeira Municipal em São Vicente, começando com a suspensão imediata da queima dos resíduos, criando condições para um aterro controlado, garantindo uma gestão adequada de RSU, desde a produção até ao destino final.

O Plano Operacional para Gestão dos Resíduos em São Vicente deve continuar a merecer a devida atenção do poder local, promovendo a sua discussão/socialização e aprovação, de forma que a ilha possa ter um instrumento que permita uma gestão eficaz dos resíduos desde a produção até o destino final, com recolha seletiva, tratamento e valorização de resíduos, absorvendo a mão de obra dos catadores e um destino final sustentável. O país vem apostando no desenvolvimento do setor do turismo, importantes investimentos estão em construção na ilha, entre eles vários hotéis, terminal de cruzeiros no Porto Grande do Mindelo e outras infraestruturas de prestação de serviços. Com todos esses serviços em funcionamento a produção de resíduos na ilha vai aumentar, o que torna urgente medidas adequadas para o destino final dos resíduos evitando colapso com o frágil ecossistema da ilha.

Por outro lado, é fundamental intensificar a aposta na educação ambiental, de forma a discutir e aprofundar o tema na sociedade, abordando os impactos ambientais causados pelo aumento dos resíduos produzidos, a fim de mudar hábitos incorretos de consumo e descarte, a fim de diminuir a produção de resíduos na ilha, a vandalização de equipamentos de recolha colocados nas comunidades entre outros comportamentos que acabam degradando ainda mais o meio ambiente. Os produtores e importadores precisam repensar as embalagens usadas nos produtos comercializados, reduzindo ou substituindo o plástico por materiais biodegradáveis, de forma a reduzir a quantidade de resíduo plástico, os consumidores poderão adotar padrões de consumo sustentáveis.

Referências bibliográficas

- ANAS (2016). *Plano Estratégico Nacional de Gestão dos Resíduos*” (PENGeR). (DL nº 32/2016) Praia Cabo Verde.
- ANAS (2019). *Plano Operacional para a Gestão de Resíduos - Ilha de São Vicente*, (não editado) Praia Cabo Verde.
- Athaydes, T.V., Parolin, M. & Crispim, J. Q. (2020). Historical analysis of basic sanitation practices in the world. *Revista Nacional de Gerenciamento de cidades*. ANAP Brasil.
- Bardin, L. (1977). *Análise de conteúdo*. Presses Universitaires de França. Edições 70, p.223.
- Bardin, L. (2011) *Análise de conteúdo*., Edições 70 LDA/ Almedina Brasil. São Paulo Brasil.
- Bessa, M. M., Vieira, F. G. & Freitas, R. J. (2020). *Implicações do lixo no processo saúde/doença: um relato de experiência resumo*. Três lagos, Brasil, Disponível em <https://periodicos.ufms.br/index.php/sameamb/article/view/11151> Acedido em 18/3/2021.
- Campos, K. T., (2012). *Evolution of income and per capita generation of solid wastes in Brazil*. Disponível em <https://www.scielo.br/j/esa/a/kZn74jmy-qBL5GNT4yxkD8Jk/?format=pdf&lang=pt>. Acedido em 23/06/2023.

Costa, T. G., Iwata, B. d., Castro, C. P., Coelho, J. V., Clementino, G. E., & Cunha, L. M. (2016). *Impactos ambientais de lixo a céu aberto no Município de Cristalândia, Estado do Piauí, Nordeste do Brasil*.

DL nº 56/2015. de 17 de outubro, I série, (2015) *Prevenção, produção e gestão dos resíduos e aprova o regime jurídico do licenciamento e concessão das operações de gestão de resíduos*. Boletim Oficial, I Série nº 62. Praia.

Fagundes, L.M., & Missio, E. (2018) “Poluição Plástica: Impactos Sobre a Vida Marinha” Brasil. Disponível em https://guri.unipampa.edu.br/uploads/evt/arq_trabalhos/17095/seer_17095.pdf Acedido em 4/5/2022.

Eigenheer, E. M (2009). “Lixo, a limpeza urbana através dos tempos” Porto Alegre. Brasil. Disponível em <http://www.lixoeducacao.uerj.br/imagens/pdf/ahistoriadolixo.pdf>. Acedido em 4/12/2022.

Ferreira, R. S., et al. (2019) *Impactos socioambientais causados pelo descarte incorreto de resíduos sólidos urbanos*. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 04, Ed. 09, Vol. 03, pp. 51-72. setembro de 2019. ISSN: 2448-0959, Link de acesso: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/engenharia-ambiental/descarte-incorreto>. Acedido em 3/9/2021.

Fratta, K. D., Toneli, J. T. & . Antônio, G. C (2020) *Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos: evolução ou decadência?* XI Congresso Brasileiro de Gestão Ambiental. Disponível em <https://www.ibeas.org.br/congresso/congresso11.htm>. Acedido em 3/10/2022.

Fontanella, Ricas, & Turato, (2008), *Amostragem por saturação em pesquisas qualitativas em saúde: contribuições teóricas*, Rio Janeiro – Brasil. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/Zbfsr8DcW5YNWVky-m-VByhrN/?format=pdf&lang=pt>. Acedido em 26/06/2021.

Forti, V., Baldé, C. P., Kuehr. R., Bel, G. (2020) *The Global E-waste Monitor 2020 - Quantities, flows, and the circular economy potential*. Disponível em: https://ewastemonitor.info/wp-content/uploads/2020/11/GEM_2020_def_july1_low.pdf. Acedido em 24/06/2021.

Fortin, M. (1999). *O Processo de Investigação: da Conceção à realização*. Canada Luso didata.

- Gil, A. C. (2008). *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. São Paulo: ATLAS SA. Disponível em <https://ayanrafael.files.wordpress.com/2011/08/gil-a-c-mc3a9todos-e-tc3a9nicas-de-pesquisa-social.pdf>. Acedido em 10/09/2021.
- Gouveia, N. (2012) *Resíduos sólidos urbanos: impactos socio ambientais e perspectiva de manejo sustentável com inclusão social*. Ciências e saúde coletiva, disponível em <https://www.scielo.br/pdf/csc/v17n6/v17n6a14.pdf>. Acedido em 10/12/2020.
- Herculano, S. (2002). *Riscos e desigualdade social: a temática da Justiça Ambiental e sua construção no Brasil*. São Paulo, BR
- INE (2018). Relatório estatístico 2018, indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento sustentável – Cabo Verde, Agenda 2030. Disponível em https://ine.cv/wp-content/uploads/2020/01/ods_2018.pdf. Acedido em 23/06/2023.
- INE (2021). Sensos. Disponível em. <https://ine.cv/censo-2021>. Cedido em 20/05/2023
- Júnior, E. L., Bernardo, G. P., Bernardo, L. P., Nascimento, S. I., Lima, B. F., Silva, K. V., . . . Cavalcante, G. M. (2018). *Queima Inadequada de Resíduos Sólidos Domésticos, Principais Gases Tóxicos e Manifestações Clínicas: Uma Revisão de Literatura*. Disponível em <http://idonline.emnuvens.com.br/id>. Acedido em 10/12/2021.
- Kaza, S., Yao, L., Bhada-Tata, P., & Woerden, F. V. (2018). *What a Waste 2.0 A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050*. Washington. Disponível em <https://espas.secure.europarl.europa.eu/orbis/sites/default/files/generated/document/en/211329ov.pdf> . Acedido em 22/11/2021.
- Kirschbaum, C. (2013). *Decisões entre pesquisas quali e quanti sob a perspectiva de mecanismos causais*. Revista Brasileira de Ciências Sociais - Vol. 28 N° 82. Recuperado <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/gMvf8BmhVT-VVy76wnBkVnnF/?format=pdf&lang=pt> Acedido em 6/8/2021.
- Kemerich, P. D., Mendes, S. A., Vorpapel, T. H. & Piovesan, M. (2013). *Impactos ambientais decorrentes da disposição inadequada de lixo eletrônico no solo*. Engenharia Ambiental - Espírito Santo do Pinhal, v.10, n. 2, p. 208-219, disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/286283387>. Acedido em 25/8/2022.

- Lopes, N. (2010), *Metodologia de investigação em educação*, disponível em <http://mienlopes.blogspot.com/2011/01/metodos-de-recolha-de-dados.html>. Acedido em 20/03/2021.
- MAAP. (2003). *Plano de Ação Nacional Para o Ambiente (PANA II)*. (Ministério da Agricultura Alimentação e Pescas). Praia.
- Manzin, F. F, de Sá, K. B. & Plicas, L.M., (2010), *Metais Pesados: Fonte e Ação Toxicológica*. ANAP, Brasil. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/122484/ISSN1980-0827-2010-6-12-800-815.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acedido em 30/11/22.
- Martinho, M. & Gonçalves, M. (2000). *Gestão de Resíduos*. Universidade Aberta, Lisboa, Portugal, p281.
- Marques, R. F., Silva, A. M., L. d., Mendes, L. F. & Oliveira, A. S. (25 de 05 de 2021). *Revista Brasileira de Geografia Física. Impactos da disposição de resíduos sólidos urbanos no solo em municípios de Minas Gerais – Brasil*.
- Medeiros, I. N., Rosado, A. K., Silva, R. M., Silva, M. R. & Demartelaere, A.C., (2020) *Problemas socioambientais e dos resíduos sólidos no entorno do lixão do Município de Apodi (RN)*. Brazilian Journal of Development. disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/19450/15610>. Acedido em 3/12/22.
- Mendes, E., (2021). *Peste Negra Educar mais Brasil*. Disponível em <https://www.educamaisbrasil.com.br/enem/historia/peste-negra>. Acedido em 20/06/2023.
- Monteiro, C. (2008) “*Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos: Grau de satisfação da população de São Vicente relativamente a recolha dos Resíduos sólidos Urbanos*” Cabo Verde.
- Mucelin, C. A. & Bellini, M. (2008). *Lixo e impactos ambientais perceptíveis no ecossistema urbano*. disponível em: <https://www.scielo.br/j/sn/a/q3Qf-tHsxztCjbWxKmGBcmSy/?lang=pt&format=pdf> Acedido em 3/9/22.
- (Mwalikenga, M. k., & Vital, F. A. (2020). *Perfil de Contaminação das Águas e Peixes por Metais Pesados e suas Consequências para a Saúde Humana*. *Revista Brasileira de Ciências Biomédicas*. DOI: <https://doi.org/10.46675/rbcm.v1i1>.

- ONU – CV (2022). *Sobre o nosso trabalho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável em Cabo Verde*. Observado em <https://cabo Verde.un.org/pt/sdgs>. Acedido em 23/06/2023.
- ONU-HABITAT, (2012). “*Perfil Urbano do Mindelo, Ilha de São Vicente República de Cabo Verde*”. Cabo Verde.
- ONU (1992) Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992). *Agenda 21 (global)*. Disponível em [https://www.ecologiaintegral.org.br/Agenda 21.pdf](https://www.ecologiaintegral.org.br/Agenda%2021.pdf). Acedido em 18/03/2021.
- ONU News (2019), *Perspetiva Global Reportagens Humanas*. Disponível em <https://news.un.org/pt/story/2019/05/1671451>. Acedido a 18/10/2021.
- ONU News, (2020). *China e Estados Unidos lideram lista de países que mais geram lixo eletrônico*. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2020/07/1719142>. Acedido a 1/11/2022.
- Rossi, G., Hoppe, E., Martins, A., Prata, L., (2014) *Zoonoses parasitárias veiculadas por alimentos de origem animal: revisão sobre a situação no Brasil*. Recuperado de <https://www.scielo.br/j/aib/a/JvNXyWSvrLs6qq-6qhT8rFhH/?lang=pt&format=pdf>. Acedido em 06/07/2023.
- Santos, C., (1987). *Resíduos Sólidos – Classificação - ABNT NBR 10004*, recuperado de: <http://www.conhecer.org.br/download/RESIDUOS/leitura%20anexa%206.pdf>. Acedido em 24/3/2022.
- Santos, M., e N. Fortes. (2007). *Manual de Técnicas de Saneamento e Tratamento de RSU*. Praia, Cabo Verde.
- Siqueira, M. M., & Moraes, S. M. (2009). *Saúde coletiva, resíduos sólidos urbanos e os catadores de lixo*. Recuperado de <https://scielosp.org/article/csc/2009.v14n6/2115-2122/>. Acedido em 11 /12/2020.
- Silva, M. S. (2020) *ABC dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*. Recuperado de [https://www.plataformaongd.pt/uploads/subcanais2/abc-ods\[1\].pdf](https://www.plataformaongd.pt/uploads/subcanais2/abc-ods[1].pdf). Acedido em 11/7/2023

- Stiffung, H. B. (2020). *Atas do Plástica. Fatos e números sobre o mundo dos polímeros sintéticos*. Rio de Janeiro. Recuperado de <https://br.boell.org/sites/default/files/2020-11/Atlas%20do%20Pl%C3%A1stico%20-%20vers%C3%A3o%20digital%20-%2030%20de%20novembro%20de%202020.pdf>. Acedido em 22/10/2021.
- Sousa, G. L., Ferreira, V. T., & Guimarães, J. d. (2019). *Lixão a céu aberto: implicações para o meio ambiente e para a sociedade*. Revista Valore, Volta Redonda, 4 (Edição especial. Universidade Federal do Piauí – Brasil.
- Souza, C. M. & Peixoto, E.F. (2017) *Os Catadores de Lixo, suas Principais Doenças e o Papel das Cooperativas de Lixo na Inclusão Social*. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Edição 05. Ano 02, Vol. 01. pp 922-933. Disponível em <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/saude/catadores-de-lixo>. Acedido em 29 de outubro 2022.
- Velloso, M. P. (2007). *Os restos na história: percepções sobre resíduos*. R.J Brasil. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S1413-81232008000600031>. Acedido em 22/10/2021.
- Verma, R., Vinoda, K. S., Papireddy, M., & Gowda, A. (2016). *Toxic Pollutants from Plastic Waste - A Review*. *ELSEVIER*. doi:10.1016/j.proenv.2016.07.069 Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/05/1671451#:~:text=A%20queima%20de%20pl%C3%A1sticos%20libera%20gases%20t%C3%B3xicos%20na%20atmosfera%2C%20como,%C3%A0%20sa%C3%BAde%20humana%20e%20animal>. Acedido em 14/02/2023.
- Vieira, M. (2018) *Metodologia do Trabalho Científico*. Disponível em <https://www.passeidireto.com/arquivo/56467759/6-metodologia-do-ensino-e-da-pesquisa> acessado em 29/12/2020. UNEB, BR. Acedido em 20/03/2021.
- Xerpa (2018), *Entrevista semiestruturada: o que é e como fazer?* Disponível em <https://menvie.com.br/entrevista-semiestruturada-2/>. Acedido em 20/03/2021.
- Yin, R. K. (1994). *Pesquisa Estudo de Caso - Desenho e Métodos* (2 ed.). Porto Alegre, Bookman. Disponível em: http://maratavarespsictics.pbworks.com/w/file/attach/74440967/3-YIN-desenho%20e%20metodo_Pesquisa%20Estudo%20de%20Caso.pdf. Acedido a 27/5/2021.

Conhecimentos e práticas sobre o aleitamento materno nas grávidas de um centro de saúde de S. Vicente

Knowledge and practices about breastfeeding among pregnant women at a health center in S. Vicente

Graciete Maria Martins Cardoso¹

Sumário: Introdução; Métodos; Resultados; Dados sociodemográficos; Intenção de amamentar a criança; Importância atribuída às vantagens do AM; Conhecimento das grávidas sobre o AM; Conhecimento sobre o AM de grávidas primigestas e múltiparas; Mitos sobre o AM; Experiência da prática da amamentação na gestação anterior; Discussão; Conclusão; Referências bibliográficas.

Resumo: A prática de aleitamento materno constitui uma etapa importante na vida da mulher e oferece benefícios para a mãe e para a criança. O presente estudo teve como objetivo identificar os conhecimentos e as práticas sobre o aleitamento materno em 50 grávidas na segunda metade da gestação, inscritas num centro de saúde de São Vicente. Aplicou-se um questionário para avaliar as características sociodemográficas, a importância do aleitamento materno e os conhecimentos das grávidas. Verificou-se que, 72% das grávidas preveem amamentar até os 4 a 6 meses, 88% considerou que o leite materno é muito importante para o bebé. Há diferenças entre primigestas e múltiparas quanto aos conhecimentos

Abstract: The practice of breast-feeding is one of the most important stages in the woman life and this offer benefits for both mother and newborn baby. The aim of the presente study was to identify the knowledge and practices about breast-feeding in 50 pregnant women in the second half of pregnancy, registered in a health center in S. Vicente. A questionnaire was applied to evaluate socio-demographic variables, the importance of the breast-feeding and the pregnant knowledge. 72% pretended to breast-feed until 4 to 6 months, however 88% consider that the breastfeeding is very important for the baby. There are differences between the primiparous and multiparous as for the knowledge

¹ MsC em Saúde pela Universidade do Mindelo, Cabo Verde; gracietemc@hotmail.com;

sobre o tempo de duração da mamada, a proteção que o leite materno confere à criança e à importância de mudar a alimentação durante a amamentação. O conhecimento sobre o período de aleitamento materno exclusivo difere nas grávidas mais instruídas das menos instruídas. A maioria tem conhecimentos sobre a importância do aleitamento materno para a criança, uma percentagem significativa não atribui importância aos benefícios do aleitamento materno para a mãe. É necessário continuar a investir em ações educativas nas grávidas, para promover o aleitamento materno exclusivo, desde a gestação até a fase de introduzir novos alimentos, para otimização da prática do aleitamento materno.

Palavras-chaves: Aleitamento Materno, Conhecimento, Prática, Benefícios, Grávida

of the duration of the suckling, the protection that confers the breast-feeding to the child and the importance of change the foods during the breast-feeding. The knowledge about the period of breast-feeding is different between the more educated and the less educated pregnant. To take into consideration the results of this study, it was realized that in spite of the majority present knowledge about the importance of the breast-feeding for the child, it should be noted that significant percentages do not attach importance to the benefits that breast-feeding brings to the mother. It is necessary to continue to invest in educational actions in health services, with regard to the promotion of exclusive breast-feeding since pregnancy until to the introduction of new foods, for the optimization of the breast-feeding practice.

Keywords: Breast-feeding, Knowledge, practice, Benefits, Pregnant.

Introdução

A gestação é uma condição natural e fisiológica que ocorre na vida das mulheres e a prática de aleitamento materno (AM) constitui uma das etapas mais importantes na vida da mulher e, é uma prática primordial para a saúde das crianças, pois fornece todos os nutrientes que elas precisam para crescimento e desenvolvimento durante o período de amamentação (Nelas *et al.*, 2008).

Apesar do AM ser considerado um ato biológico (Giugliani, 2000), é muitas vezes abandonado precocemente, sendo que para evitar que tal ocorra, é necessário que os profissionais de saúde trabalhem intensamente, desde a gestação, dando ênfase aos benefícios do aleitamento materno exclusivo (AME) (Santana *et al.*, 2013). Essas intervenções são consideradas como tendo alto impacto e, podem impedir um quinto das mortes em crianças com menos de cinco anos em países com altas taxas de mortalidade infantil (Murage *et al.*, 2013). Dado a sua

importância a nível da saúde infantil, as organizações internacionais, entre as quais a Organização Mundial da Saúde (OMS) recomenda o AME até aos seis meses de vida. Posteriormente deverá ser igualmente praticado o AM, complementado até aos dois anos de idade (OMS, 2003).

Contudo, a prática de AM e alimentação complementar tem sido evidenciada em países com populações de baixos rendimentos, nos quais, apenas cerca de 39 % das crianças são amamentadas exclusivamente durante os primeiros seis meses (Murage *et al.*, 2013). Estudos têm mostrado que, além das dificuldades na confiança e aquisição de competências para amamentar, a introdução de bicos artificiais (biberons e chuchas) também prejudicam o sucesso do AME (Giugliani, 2000).

Em Cabo Verde, o Ministério da Saúde realizou um estudo epidemiológico em 1996 e verificou uma taxa de AME de 27,3% no final do primeiro mês de vida e, somente 8,4 % aos três meses de idade. Esse fato foi justificado pela introdução precoce de outros líquidos (Ministério de Saúde & Fundo das Nações Unidas para a Infância, 1996). Em 1998 os resultados do Inquérito Demográfico e de Saúde Reprodutiva (IDSR), referiam uma taxa de AME de 70% no final do primeiro mês de vida e 11% entre os quatro a seis meses (Instituto Nacional de Estatística, 1998). Em 2005, os resultados do IDSR-II apresentaram algumas melhorias em relação à taxa de AME (28% até os seis primeiros meses) (Instituto Nacional de Estatística and Ministério de Saúde [MS], 2008). Os dados de 2009 revelam que mais de 60% das crianças consomem algum alimento e, não somente o leite materno antes de completar seis meses, o que indica uma diminuição da prática do AME até os seis meses em relação a 2005. (Ministério da Saúde, 2012). O Ministério da Saúde de Cabo Verde tem vindo a desenvolver esforços no sentido de implementar intervenções para promover a amamentação exclusiva e práticas de alimentação complementar segundo as diretrizes da OMS. É de extrema importância a intervenção na saúde materna e infantil, dado que se verifica um aumento de riscos para a saúde da mulher e das crianças de acordo com o Relatório dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM, 2009) de Cabo Verde.

Os dados analisados revelam que no ano de 2011 foram realizadas em média 4,4 consultas por grávida. Relativamente aos indicadores de saúde materna do Centro de Saúde de São Vicente denominado de CS Y verificou-se que no período compreendido entre 2010 e 2014 inscreveram-se 606 grávidas na consulta de pré-natal, sendo o maior número registado em 2013 com 158 inscrições, o que

foi superado em 2015, com 186 inscrições, porém em 2016 houve uma ligeira diminuição para 167 inscrições na consulta pré-natal.

Quanto ao número de partos assistidos por profissionais de saúde em Cabo Verde, verificou-se que no ano de 2011, o número de partos com assistência foram 10.200, sendo o maior número (1647) registrado em São Vicente.

De acordo com os indicadores nacionais, tem havido progressos, porém é necessário melhorar os indicadores relativos aos cuidados pré-natais e às práticas de AME.

A pesquisa remete para a pergunta central: “Quais os conhecimentos e práticas sobre o AM das mulheres grávidas, na segunda metade da gravidez, inscritas na consulta pré-natal no Centro de Saúde Y do Mindelo?” Essa problemática realça a necessidade de focalizar cada vez mais no programa de implementação de promoção de práticas do AM e AME. Este decorreu nos cuidados de saúde primários, tendo como objetivo central identificar os conhecimentos e práticas sobre o AM das mulheres grávidas, na segunda metade da gravidez, inscritas na consulta de pré-natal no CSY. É nesse enquadramento que o estudo de investigação se debruçou. O interesse pelos conhecimentos e práticas sobre o AM advém da verificação empírica do abandono precoce da amamentação ou da prática de aleitamento materno não exclusivo até aos seis meses de idade, nas mães que frequentam as consultas dos cuidados de saúde primários, o que é corroborado pelo Plano Nacional de Desenvolvimento Sanitário do Ministério da Saúde (2012).

Métodos

Foi realizada uma scoping review sobre o tema em bases de dados nacionais e internacionais cientificamente validas: MEDLINE e outras integradas na EBSCO. A questão de investigação foi elaborada de acordo com a metodologia de PCC (População, Conceito e Contexto). Para desenho da pesquisa foi elaborada a seguinte pergunta de partida: Quais os conhecimentos e práticas das mulheres grávidas sobre o AM?

O estudo seguiu todos os princípios éticos necessários. Foi solicitada autorização aos autores para usar os instrumentos, a autorização da comissão Ética de Saúde da Delegacia de Saúde de São Vicente. As participantes assinaram um termo de consentimento livre e informado, salvaguardando a autodeterminação e

autonomia. Os questionários ficaram guardados em arquivo seguro no CS Y, por um período de três anos, antes de serem destruídos.

A população alvo eram as grávidas e amostra constituída por 50 gestantes na segunda metade da gravidez, entre as 20 e 40 semanas, inscritas no CS Y, com idade compreendida entre os 15 e 49 anos, a frequentar a consulta de saúde materna em julho de 2016. Aplicou-se um questionário para avaliar as variáveis sociodemográficas, a importância do aleitamento materno e os conhecimentos das grávidas. Procedeu-se a análise estatística dos dados usando a versão 20 do programa SPSS.

Resultados

As grávidas da amostra eram 50% primigestas e 50 % múltiparas. As variáveis dependentes foram: as práticas do AM, conhecimento e importância do AM, benefícios do AM, mitos do AM e experiência prática do AM. As variáveis independentes foram a idade, tempo de gestação, experiência gestacional, habilidades literárias, estado civil, agregado familiar e número de filhos.

Dados sociodemográficos

A idade das grávidas situava-se entre os 15 e 39 anos, sendo a amplitude da amostra de 24 anos, 16% das grávidas tinham menos de 20 anos, situando-se 8% no grupo etário dos 15-16 anos e 8% no grupo etário dos 17 a 19 anos. O grupo etário dos 30- 39 anos representa 26%. Considerando as semanas de gestação, verificou-se que 28% das participantes tinham entre 20 a 24 semanas de gestação, 22% entre 25 a 29 semanas, outras 22% entre 30 a 34, e 28% entre 35 a 40 semanas de gestação. Relativamente ao nível de escolaridade 30% possuem nível básico primário, 56% secundário e 14% ensino superior. Verificou-se que 72% das participantes relacionavam-se frequentemente com outras mães que amamentavam.

Intenção de amamentar a criança

Em relação à predisposição para amamentar, todas (100%) as mulheres referiram intenção de amamentar. Sendo que 72% tencionavam amamentar até quatro a seis meses de idade, 20 % não sabiam até que idade iriam amamentar, 6% planeavam amamentar até aos 3 meses e 2% até aos dez a doze meses (Tabela 1).

Quanto à previsão de introduzir uma alimentação mista, 28% das mulheres tinham intenção de fazê-lo entre os quatro e os seis meses, 22% depois dos doze meses, 22% não sabiam responder, 20% referiram entre dez a doze meses, 6% entre os sete e nove meses e 2% introduziriam aos 3 meses (Tabela 1).

Tabela 1: Intenção de amamentar a criança

Dar exclusivamente o leite materno à criança	Frequência (n)	Porcentagem (%)
0-3 meses	3	6,0
4-6 meses	36	72,0
10-12 meses	1	2,0
Não soube responder	10	20,0
Total	50	100,0
Previsão da idade para introduzir outros alimentos à criança		
0-3 meses	1	2,0
4-6 meses	14	28,0
7-9 meses	3	6,0
10-12 meses	10	20,0
Mais de 12 meses	11	22,0
Não soube responder	11	22,0
Total	50	100,0

Importância atribuída às vantagens do AM

Sobre a importância atribuída às vantagens do AM, as grávidas responderam do seguinte modo: O LM foi considerado como muito importante para o bebê por 88%, em relação ao LM proteger o bebê das infecções, 70% consideram muito importante. É de realçar que a maioria (88%) não identificaram a vantagem do AM na redução da gravidez indesejada. Quanto ao LM reduzir o risco de doenças do bebê quando for adulto, 56% consideraram como muito importante, 20 % importante e as restantes 24% não consideraram importante. Em relação a reduzir riscos de doenças na mãe, 60% não concordou.

Ao analisar se existe diferença entre as primigestas e múltiparas com relação a importância atribuída ao AM, verificou-se que não há diferenças estatisticamente significativas, sendo o Sig = 0,20, isto é um valor superior a 0,05 (5%), isto é, a importância atribuída ao AM não depende da experiência como gestante.

Tabela 2: Teste T Student sobre a importância das razões para amamentar o bebê entre as grávidas primigestas e múltiparas

Grupo	N	Média	Desvio Padrão	Sig
Primigesta	25	34.64	4.923	0.200
Multipara	25	35.96	3.889	

Em relação à introdução do leite artificial, 10% das participantes tinham a previsão de introduzi-lo a partir dos três meses, 10% entre dez a doze meses, 28% entre quatro a seis meses, 16% entre sete a nove meses, 4% a partir dos 12 meses e 32% não tencionavam alimentar os filhos com leite artificial.

Conhecimento das grávidas sobre o AM

Sobre os conhecimentos das inquiridas relativamente ao AM, é de salientar que 12% afirmaram que a criança deve ser amamentada exclusivamente pelo LM sem receber outro alimento ou líquido do zero aos três meses, enquanto 72% consideraram que AME deve ser prolongado dos três aos seis meses, 10% consideraram que esta prática deve durar mais de seis meses e 6% não souberam responder.

Em relação à mudança dos hábitos alimentares durante a amamentação 80% consideraram importante, 16% não consideraram importante e 4% não souberam responder.

Conhecimento sobre o AM de grávidas primigestas e múltiparas

Verificaram-se os seguintes resultados ao nível de significância de 5%, para o teste de qui-quadrado (X²), não há diferenças de conhecimentos entre primigestas e múltiparas sobre: o período de AME, o momento ideal para a primeira mamada, o planeamento das mamadas; a importância do colostro para o bebê, as características do leite ao longo da mamada, e a representação sobre o LM. Porém há diferenças nas múltiparas e primigestas quanto aos conhecimentos sobre:

tempo de duração da mamada, proteção do AM contra as doenças das crianças e quanto à importância da mudança nos hábitos alimentares maternos durante a amamentação. Em relação ao conhecimento do AM das grávidas mais instruídas e menos instruídas, verificou-se que houve diferenças nos conhecimentos sobre o período de aleitamento materno exclusivo.

Tabela 3: Conhecimento sobre o AM das mães primigestas e múltiparas

Conhecimento sobre aleitamento materno	Adequado		Inadequado		P
	Primigesta	Múltipara	Primigesta	Múltipara	
Período de aleitamento materno exclusivo	15 (60%)	20 (80%)	10 (40%)	5 (20%)	0,12*
Momento ideal para a 1ª mamada	19 (76%)	23 (92%)	6 (24%)	2 (8%)	0,12*
Planeamento das mamadas	11 (44%)	14 (56%)	14 (56%)	11 (44%)	0,39**
Tempo de duração da mamada	8 (32%)	19 (76%)	17 (68%)	6 (24%)	0,002**
O LM protege as crianças conta doenças	18 (72%)	25 (100%)	7 (28%)	0	0,004*
Importância do colostro para o bebé	6 (24%)	10 (40%)	19 (76%)	15 60%	0,23*
Característica do leite ao longo da mamada	13 (52%)	14 (56%)	12 (48%)	11 (44%)	0,78*
Importância da mudança nos hábitos alimentares durante a amamentação	23 (92%)	17 (68%)	2 (8%)	8 (32%)	0,03**
Representação sobre o LM	19 (76%)	17 (68%)	6 (24%)	8 (32%)	0,53*

Mitos sobre o AM

É frequente veicular mitos sobre o AM. Nesta pesquisa as grávidas, independentemente da experiência gestacional, referem mitos, sendo o primeiro valor a percentagem expressa pelas primigestas e o segundo valor pelas múltiparas. O LM é fraco 32% e 36%; só o meu leite não sustenta e o bebé chora com fome 52% e 40%; criança que nasceu antes do tempo ou pequena não pode mamar 32% e 40%; se o bebé arrotar no peito pode inflamar ou secar o leite 64% e 88% e por último a mãe que trabalha fora de casa não pode amamentar 20% e 24%. Não se verificaram, no teste de qui quadrado, diferenças significativas ($p > 0,05$), entre os mitos nas grávidas primigestas e múltiparas

Sobre os benefícios do AM para a saúde da mulher, 52% consideram uma prática importante para a saúde da mulher, 18% não consideraram importante e 30% não souberam responder. Os benefícios identificados foram: a redução do risco de carcinoma da mama em 46,7%, o favorecer da perda de peso em 33,3% e funcionar como um anticoncepcional natural em 20% das mulheres.

Experiência da prática da amamentação na gestação anterior

Todas as multíparas tinham realizado nas gestações anteriores, as consultas pré-natais. 16% realizaram mais de cinco consultas, 8% efetuaram três a cinco consultas, e 76% não souberam responder o número de consultas realizadas na última gestação. 80% relataram terem feito a primeira consulta nos três primeiros meses da gravidez, mas apenas 64% receberam orientações sobre AM.

A maioria das gestantes (72%) relataram que não tiveram dificuldade em amamentar, mas 28% afirmaram que tiveram dificuldades. Das 7 que referiram dificuldades, 12% responderam que o bebê teve dificuldade com a pega do mamilo, 8% referiram ter tido ingurgitamento mamário, 4% referiram ter tido fissuras no mamilo, iguais percentagens relataram ter dificuldade em esvaziar o leite e também 4% tiveram dores no seio.

Discussão

O AM constitui uma etapa muito importante na vida da mulher e oferece benefícios para a mãe e para a criança. Contudo, é muitas vezes abandonado precocemente.

Em Cabo Verde, de acordo com os indicadores nacionais, tem havido progressos no que diz respeito ao AM, porém ainda é necessário melhorar os cuidados pré-natais e às práticas de AME das crianças.

Conforme os resultados apresentados, a maioria das gestantes que participaram no estudo com idade compreendida entre os 20 a 39 anos (84%) encontravam-se numa faixa etária favorável para a amamentação devido a sua maturidade psicológica e emocional (Raimundi *et al.*, 2015; Santana *et al.*, 2016). 72% das gestantes incluídas no estudo encontravam no terceiro trimestre da gravidez, entre 25 a 40 semanas, período ideal para clarificar e abordar a alimentação da criança, bem como motivar a mãe para amamentar segundo Graça *et al.* (2011).

A maioria das gestantes incluídas no estudo (70%) tinham escolaridade superior ao ensino primário (mais instruídas). Verificou-se que as variáveis inde-

pendentes (mais e menos instruídas) não influenciaram as dimensões da variável dependente- conhecimento sobre o AM- nos dois grupos (mais e menos instruídas). Porém, é de salientar que as mães menos instruídas tinham conhecimento mais adequado (estatisticamente significativo) sobre o período do AME, ao contrário do estudo realizado por Escobar *et al.* (2002), em que o maior nível de escolaridade das mães influenciou a duração do AM. Quanto à predisposição para amamentar todas as mulheres (100%) mostraram intenção de o fazer sendo, o resultado, considerado fator facilitador para o sucesso do AM (Graça, *et al.*, 2011). Ressalta-se que (72%) das mulheres tencionavam amamentar exclusivamente até quatro a seis meses e, a mesma percentagem (72%) reconheceu a importância do AM como alimento importante nos primeiros seis meses de vida.

Ao questionar sobre a introdução de uma alimentação mista 22% não sabia quando a introduzir, e a maioria (48%) acreditavam que podiam introduzi-la aos doze meses, ou entre dez a doze meses de idade, ou entre os sete a nove meses respetivamente. É de salientar que sobre este quesito uma pequena percentagem (2%) tinha intenção de antecipar a introdução de outros alimentos para os três meses de idade

Em torno de 32% das grávidas não tencionavam introduzir leite artificial, e a maioria, 58% pensava introduzi-lo em tempo ideal, no entanto, este resultado não garante uma boa prática de AM., pois cerca de 26% das grávidas tencionavam oferecer água ou chá a partir dos três meses de idade. Este resultado pode estar relacionado com a introdução de outros líquidos que não seja o LM. Esse comportamento é influenciado por fatores culturais e, também, pela rede de suporte social na qual a mãe se integra (Maciel *et al.*, 2012). Apesar da maioria (72%) reconhecer a importância do AME, ressalta-se que uma percentagem expressiva teve dificuldade em reconhecer a sua prática. Um estudo semelhante, realizado na Baía pelos autores Santana *et al.* (2013), evidenciou que a maioria das mães (76%) tinha conhecimento que AME deve ser assegurado até aos seis meses, pelo que consideraram preocupante o número de mães que desconhecem essa orientação no município.

No que se refere ao conhecimento das grávidas sobre o AM, em relação às questões: duração da mamada e proteção do AM contra as doenças das crianças verificou-se que as grávidas múltiparas apresentaram conhecimento adequado nessas questões quando comparadas com as grávidas primigestas, no entanto em relação à importância da mudança nos hábitos alimentares maternos durante a amamentação, as grávidas primigestas apresentaram maior conhecimento em relação às múltiparas. Diferente do estudo realizado pelos autores Santana *et al.* (2013) em

que as primigestas e múltiparas apresentaram diferenças estatisticamente significativas ($p < 0,05$) em outras questões como: quando amamentar o seu filho, e o LM do início da mamada é igual ao do final da mamada, onde as grávidas primigestas apresentaram conhecimento adequado, quando comparadas com as múltiparas.

Quanto a experiência da amamentação, 68% das gestantes múltiparas amamentaram até aos seis meses. Uma parcela menor de 28% apontou complicações como fissuras no seio, ingurgitamento mamário, dores na mama e por último a dificuldade na pega do mamilo. Complicações que muitas vezes levam as mães a suspenderem o AM devido a falha na técnica de amamentação (Silva *et al.*, 2011).

Apesar de 52% das participantes considerarem uma prática importante para a saúde da mulher, uma percentagem relevante não reconheceu os benefícios do AM. Esse resultado é semelhante ao estudo de Visintin *et al.* (2015) em que 44% das participantes não identificaram os benefícios do AM para a saúde da mulher. Concluiu-se que parte desse resultado poderá refletir a condução das intervenções nos programas de promoção do AM na saúde, dando maior ênfase à saúde da criança, minimizando a importância da saúde da mulher.

Apesar de todas as participantes que tinham filhos realizarem a consulta pré-natal, 76% não se recordam do número de consultas efetuadas, apenas 16% confirmaram ter realizado mais de cinco, o que está em consonância com a pesquisa de Santana *et al.* (2016) em que (93%) das mães realizaram a consulta pré-natal. Das mulheres que realizaram as consultas pré-natais, 80% relataram terem feito a primeira consulta aos três primeiros meses da gravidez, mas apenas 64% receberam orientações sobre AM, o que pode ser considerado insuficiente para uma boa prática de promoção do AM. Segundo Santana *et al.* (2013) esse déficit é influenciado pela ausência de uma equipa multidisciplinar durante os períodos pré-natal e puerpério, bem como na promoção do AM nas unidades de saúde.

A prática de AME até aos seis meses e a introdução de alimentos complementares realizado no momento certo com a manutenção do AM constitui um dos fatores importantes capaz de garantir um bom desenvolvimento físico, neurológico e motor da criança (Oliveira *et al.*, 2005). Esse estudo evidencia o período pré-natal como o momento ideal na preparação das gestantes e das suas famílias para a amamentação, os benefícios do AM tanto para a criança como para a mãe e, a importância dos profissionais de saúde para a melhoria desta prática (Visintin *et al.*, 2015).

Conclusão

O conhecimento correto sobre aspetos importantes do AM tem contribuído para o sucesso de amamentação.

Conclui-se que os objetivos definidos neste estudo foram atingidos ao identificar-se os conhecimentos e a prática de amamentação na população estudada, além de contribuir para melhorar o direcionamento das ações educativas sobre o AM já implementadas e reforçar as orientações das práticas existentes no CSY. Espera-se igualmente que este estudo possa servir de reflexão a outros profissionais de saúde no sentido de participar nas orientações e ações de promoção, proteção e apoio ao AM.

Referências bibliográficas

- Escobar, A. M. U., Ogawa, A. R., Hiratsuka, M., Kawashita, M. Y., Teruya, P. Y., Grisi, S. and Tomikawa, S. O. (2002). Aleitamento materno e condições socioeconômico-culturais: fatores que levam ao desmame precoce. *Revista Brasileira Saúde Materna Infantil*, 2(3): 253-261. DOI 10.1590/S1519-38292002000300006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-38292002000300006. Acesso em 22/11/2016.
- Graça, L., Figueiredo, M. D. and Conceição, M. T. (2011). Contributos da intervenção de enfermagem de cuidados de saúde primários para a promoção do aleitamento materno. *Revista Latino-Americana de Enfermagem*, 19(2): 1-9. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rlae/v19n2/pt_27.pdf.
- Giugliani, E. R. J. (2000). O aleitamento materno na prática clínica. *Jornal de Pediatria*, 76(3):238-252. <https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/0050.pdf>.
- Instituto Nacional de Estatística [INE] and Ministério da Saúde [MS] (2008). Segundo Inquérito Demográfico e de Saúde Reprodutiva, IDSR-II, 2005. Cabo Verde, Praia. Disponível em: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnadm741.pdf.
- Instituto Nacional de Estatística (1998). Inquérito Demográfico de Saúde Reprodutiva. Cabo Verde, Praia: Ministério da Saúde.

Maciel, A. P. P., Gondim, A. P. S., Silva, A. M. V., Barros, F. C., Barbosa, G. L., Albuquerque, K. C., Rios, L. L., Lopes, M. S. V. and Souza, M. S. F. (2013). Conhecimento de gestantes e lactantes sobre aleitamento materno exclusivo. *Revista Brasileira em Promoção da Saúde*, 26(3): 311-317. Disponível em: http://www.unifor.br/images/pdfs/rb_ps/2013.3_artigo1.pdf. Acesso em 26/05/2016.

Ministério de Saúde de Cabo Verde (2012). *Plano Nacional de Desenvolvimento Sanitário*. Saúde: Reformar para uma melhor Saúde. Vol II- 2012-2016. República de Cabo Verde. Praia: Direção Geral de Saúde.

Ministério de Saúde de Cabo Verde (2009): Relatório dos progressos realizados para atingiros objetivos do milénio. Relatório 007-2008. República de Cabo Verde. Praia: Direção Geral de Saúde. Disponível em: [http://www.google.cv/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwj6kc-nsgbbLAhWDORoKHUEwDWQQFggZMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.un.cv%2Ffiles%2FRELATORIO%2520ODM%2520\(2008-2009\).pdf&usg=AFQjCNF33WWYnBw2xDUvgudEXPBQgKdjwg&bvm=bv.116573086,d.d24](http://www.google.cv/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwj6kc-nsgbbLAhWDORoKHUEwDWQQFggZMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.un.cv%2Ffiles%2FRELATORIO%2520ODM%2520(2008-2009).pdf&usg=AFQjCNF33WWYnBw2xDUvgudEXPBQgKdjwg&bvm=bv.116573086,d.d24).

Ministério da Saúde and Fundo das Nações Unidas para a Infância (1996). Saúde das crianças menores de cinco anos em Cabo Verde. Praia, Cabo Verde.

Murage, E. W. K., Kyobutungi, C., Ezeh, A. C., Wekesah, F., Wanjohi, M., Muriuki, P., Musoke, R. N., Norris, S. A., Griffiths, P. and Madise, N. J. (2013). Effectiveness of personalised, home-based nutritional counselling on infant feeding practices, morbidity and nutritional outcomes among infants in Nairobi slums: study protocol for a cluster randomised controlled trial. *Revista Trials*, 7: 172-184. DOI: 10.1186/1745-6215-14-445 Disponível em: Base de dados MEDLINE <http://web.b.ebscohost.com/ehost/results> advanced?sid=4f-1c325a-78d6-430284a2ec758f0a1a8b%40sessionmgr104&vid=3&hid=125&bquery=%28pregnant%29+OR+%28pregnant+women%29&bdata=JmRiPW1uaCZ0eXBIPTEmc2l0ZT1laG9zdC1saXZI

Nelas, P. A., Ferreira, M. and Duarte, J. C., (2008). Motivação para a Amamentação: construção de um instrumento de medida. *Revista Referência II*, (6): 39-56. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/3882/388239953005.pdf>.

Oliveira, L. P. M., Assis, A. M. O., Pinheiro, S. M. C., Prado, M. S. & Barreto, M. L. (2005). Alimentação complementar nos primeiros dois anos de vida. *Revista de Nutrição*, 18(4): 459-469. Disponível em: <http://www.scielo>.

br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141552732005000400002.

- Organização Mundial de Saúde (2003). *Global strategy for infant and young child feeding*. Geneva: OMS. Disponível em: <http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/42590/1/9241562218.pdf?ua=1&ua=1>
- Raimundi, D. M., Menezes, C. C., Uecker, M. E., Santos, E. B. and Fonseca, L. B. (2015). Conhecimento de gestantes sobre aleitamento materno durante acompanhamento pré-natal em serviços de saúde em Cuiabá. *Saúde (Santa Maria), Santa Maria*, 41(2): 225-232. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/index.php/revistasauade/article/view/18030>.
- Santana, D. M., Laan, F. M. V. D., Zuque, F. T. S. and Zuque, M. A. S. (2016). Promoção ao aleitamento materno exclusivo em uma estratégia de saúde da família (ESF). *Revista Conexão Eletrônica*, 13(1). (Sp) Disponível em: http://www.aems.edu.br/conexao/edicaoatual/Sumario/downloads/2016/1.%20Ci%C3%A4ncias%20Biol%C3%B3gicas%20e%20Ci%C3%A4ncias%20da%20Sa%C3%BAde/024_Nutri%C3%A7%C3%A3o%20Promo%C3%A7%C3%A3o%20ao%20Aleitamento%20Materno%20Exclusivo
- Santana, J. M., Brito, S. M. and Santos, D. B. (2013). Amamentação: conhecimento e prática de gestantes. *O Mundo da Saúde*, 37(3): 259-267. Disponível em: <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2016/breast-feeding/en/>
- Silva, I. M. D., Silva, K. V., Leal, L. P. and Javorski, M. (2011). Técnica da amamentação: preparo das nutrizes atendidas em um hospital escola, RECI-FE-PE. *Revista Rene Fortaleza*, 12 (numero especial): 1021-27. Disponível em: <http://pesquisa.bvs.br/brasil/resource/pt/lil-682482>.
- Visintin, A. B., Primo, C. C., Amorim, M. H. C. and Leite, F. M. C. (2015). Avaliação do conhecimento de puérperas acerca da amamentação. *Enfermagem Foco*, 6(1/4): 12-16. Disponível em: <http://revista.portalcofen.gov.br/index.php/enfermagem/article/download/570/252>.

Promoção do autocuidado da pessoa adulta com doença crónica: Hipertensão Arterial

Promotion of self-care of adults with chronic disease: Arterial Hypertension

Romana Lima Évora¹

Sumário: Introdução; Problemática; Justificação da pertinência do estudo; Referencial teórico; Procedimentos metodológicos; Discussão dos resultados; Conclusão e Recomendações; Referências bibliográficas.

Resumo: pessoas com doença crónica é um dos grandes problemas do sistema de saúde. Com frequência a doença crónica e suas comorbidades constituem causa de internamento, o que impõe que as pessoas adquiram competências e habilidades para a gerir. Este estudo visa fundamentar estas questões da gestão da doença crónica e do regime terapêutico enquanto atividades de autocuidado (autogestão), tendo como parceira a pessoa com doença crónica na tomada de decisão, a fim de promover o autocuidado. Para tal, foi conduzida uma Revisão Sistemática de Literatura de tipo scoping review. O segundo estudo realizado é do tipo transversal e teve por objetivo o conhecimento e relação existente entre algumas das dimensões das atividades do autocuidado com a HTA e a adesão do doente ao regime terapêutico.

Abstract: people with chronic illness are one of the biggest problems in the healthcare system. Chronic illness and its co-morbidities are often the cause of hospitalization, which requires people to acquire skills and abilities to manage it. This study aims to substantiate these issues of chronic disease management and therapeutic regimen as self-care activities (self-management), with the person with chronic disease as a partner in decision-making, in order to promote self-care. To this end, a Systematic Literature Review of the scoping review type was conducted. The second study carried out is cross-sectional and aimed to assess the knowledge and relationship between some of the dimensions of self-care activities with HTN and the patient's adherence to the therapeutic regimen.

¹ MsC em Enfermagem, Saúde Comunitária e Saúde Pública pela Uni-Mindelo. Docente da Uni-Mindelo. romanaflores@cvtelecom.cv

Para avaliar o nível de adesão à terapêutica medicamentosa, utilizou-se a escala MAT, composta por sete questões. Para o tratamento dos dados utilizou-se o IBM-SPSS, versão 20.0. Dos 40 inquiridos, 60% recorrem à medicação, 35% apresentam complicações como acidentes vasculares cerebrais/cefaleias e 12,5% paralisias. O descuido com a hora da toma dos medicamentos obteve o maior nível de adesão (5,2) e a toma de outro medicamento por iniciativa própria por se sentir pior foi o item que registou menor nível de adesão (3,48).

Palavras-chave: Enfermagem; autocuidado; doença crónica; HTA; adulto

To assess the level of adherence to medication therapy, the MAT scale was used, consisting of seven questions. IBM-SPSS, version 20.0, was used to process the data. Of the 40 respondents, 60% resort to medication, 35% experience complications such as strokes/headaches and 12.5% paralysis. Carelessness when taking medication had the highest level of adherence (5.2) and taking another medication on one's own initiative because one felt worse was the item with the lowest level of adherence (3.48).

Keywords: Nursing; auto care; chronic disease; high blood pressure; MAT; adult.

Introdução

Esta dissertação de mestrado em Enfermagem Comunitária consiste num conjunto de dois estudos, que incluem uma revisão de literatura (scoping review) e um estudo transversal em torno da problemática do autocuidado da pessoa adulta com hipertensão arterial em Centros de Saúde da Delegacia de Saúde de São Vicente. Este trabalho tem como finalidade contribuir com conhecimento que suporte o ensino e as práticas clínicas dos enfermeiros junto dos doentes com hipertensão, relacionadas com a promoção da autogestão, nomeadamente, através da identificação da evidência científica e do desenvolvimento de um estudo transversal. Este trabalho tem como finalidade contribuir para a compreensão do autocuidado e da gestão terapêutica das pessoas com HTA, tendo como objetivo geral compreender o autocuidado e a gestão terapêutica das pessoas com doença crónica, HTA; e objetivos específicos a caracterização sociodemográfica das pessoas com diagnóstico de HTA que frequentam os Centros de Saúde do Mindelo, identificar os fatores de não adesão ao regime terapêutico das pessoas com HTA, identificar os requisitos de autocuidado universais, identificar requisitos de desenvolvimento humano, identificar fatores de risco e caracterização da doença HTA, nas pessoas que frequentam os Centros de Saúde do Mindelo.

Problemática

Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU, 2013), a pressão arterial elevada contribui para cerca de 9,4 milhões de mortes por doenças cardiovasculares a cada ano e aumenta o risco de doenças como insuficiência renal e a cegueira. Em Cabo Verde constitui hoje um grave problema de saúde pública. Os enfermeiros na sua prática clínica, ao cuidarem de pessoas com HTA, procuram promover o autocuidado ajudando a melhorar as suas respostas aos processos de vida e à sua saúde, incluindo respostas no curso de doenças quando estas lhes são diagnosticadas.

Os avanços técnicos, científicos e as dinâmicas socioeconómicos nas várias áreas, e em particular, na área da saúde, contribuíram para o aumento da esperança média de vida e, conseqüentemente para um aumento importante de pessoas que convivem muito tempo com as doenças crónicas. Os progressos tecnológicos, a melhoria das condições socioeconómicas e os avanços da medicina, tanto no homem como na mulher, são determinantes do aumento de esperança média de vida mesmo nos países em desenvolvimento (Botelho, 1999, 2005). Cabo Verde entrou numa fase de transição epidemiológica em que as doenças não transmissíveis tendem a superar, em frequência e gravidade, as doenças infeto-contagiosas, representando novos desafios para o Serviço Nacional de Saúde (SNS) em termos de necessidade de cuidados de saúde de Cabo Verde (PNDS, 2012-2016).

Os Cuidados de Saúde Primários (CSP), enquanto pilar essencial dos serviços de saúde, têm contribuído para a melhoria da saúde no mundo todo, quer em países desenvolvidos quer em vias de desenvolvimento. Assim, é preconizado que as reformas devem promover a tomada de decisão entre a pessoa com a doença crónica e o prestador de cuidados num contexto de continuidade do cuidar, tendo em conta determinado contexto cultural, sendo de referir a necessidade do empoderamento do cidadão (WHO, 1998). A hipertensão arterial (HTA), é uma doença crónica que constitui uma das áreas de intervenção prioritária, em Cabo Verde, levando os governantes a definir estratégias dos CSP para garantir melhorias na saúde das comunidades. Acreditamos que, investir nesta área, permitirá diminuir as morbidades associadas bem como as sequelas, em especial o acidente vascular cerebral (AVC), melhorando a qualidade de vida das pessoas com HTA e dos seus cuidadores, e reduzir o número de mortes evitáveis (Pinto, 2012).

Justificação da pertinência do estudo

Este tema é pertinente e atual pois as doenças crónicas emergem na nossa sociedade como um importante desafio para os políticos e profissionais das diferentes áreas, que se devem preparar para dar uma resposta e ajudar as pessoas portadoras, nomeadamente a HTA. Efetivamente, cabe aos profissionais de saúde e, em particular, aos enfermeiros especialistas em Enfermagem Comunitária a motivação e responsabilização pela efetivação do seu papel como promotores da educação para a saúde na comunidade (Stanhope & Lancaster, 1999). Vários foram os motivos que contribuíram para a escolha do tema, como a prevalência, a incidência, morbidade e mortalidade da população hipertensa, a alteração dos padrões epidemiológicos de Cabo Verde.

Se no século XX as doenças mais prevalentes foram as infectocontagiosas, atualmente a incidência de doenças crónicas ocorre em populações cada vez mais jovens, o que constitui um dos maiores problemas de saúde em Cabo Verde, com elevado custo social e financeiro às famílias e ao país (PNDS 2012 -2016). Cada vez mais as pessoas com HTA têm dificuldades em seguir as recomendações dos profissionais de saúde o que se traduz nas baixas taxas de adesão às guidelines, na experiência das complicações da doença e na degradação da sua qualidade de vida (Cardoso, Queirós & Ribeiro, 2015). Nesta perspetiva, o enfermeiro pode facilitar a gestão da doença, facultando suporte às pessoas com HTA e suas famílias, na sua aceitação da doença e promoção do autocuidado. A capacidade das pessoas para o autocuidado na gestão do regime terapêutico de uma determinada doença crónica é um dos desafios que os profissionais de saúde têm no sentido de encontrar respostas adequadas às necessidades expressas pelas pessoas com HTA. Grande parte das intervenções é dirigida às crenças e valores, atitudes e comportamentos das pessoas. Adequando estratégias de Educação para a Saúde (EpS) poderá ser possível controlar os riscos de outras situações de doença decorrentes da HTA (Pinto, 2012).

Referencial teórico

A HTA é uma das doenças crónicas não transmissíveis que está na origem de várias complicações, tais como, o comprometimento da retina, aterosclerose, aneurismas e disseção aórtica aguda, disfunção renal, acidente vascular cerebral, enfarto do miocárdio, anormalidades do colesterol, diabetes mellitus e obesidade, causando morbimortalidade nas pessoas do mundo inteiro. (PNDS, 2012-2016). As doenças crónicas não transmissíveis são aquelas que duram mais de três meses e não são autolimitadas. Os profissionais de saúde que ajudam o

utente a gerir a sua doença crónica devem ensiná-lo a controlar a sua doença o melhor possível; devem definir e implementar programas de ajuda oferecendo apoio profissional de uma forma efetiva e devem ser capazes de seguir regularmente os utentes ao longo do tempo (Henriques, 2011). A doença crónica é considerada uma doença de longa duração, geralmente caracterizada por uma progressão lenta dos sintomas (Encarnação, 2014). Várias são as questões que se colocam em torno da doença crónica, não só por ser a principal causa de mortalidade no mundo, representada por 63% de todas as mortes (Encarnação, 2014), mas igualmente pelo elevado consumo dos serviços de saúde que envolve e pelas suas repercussões aos níveis psicológico, social e económico (Pinto, 2008). Considera-se que uma das dificuldades sentidas no atendimento às pessoas com hipertensão é a falta de adesão ao tratamento. Devido à não adesão ao tratamento, nos últimos tempos constata-se o surgimento de novos casos de doença crónica e a perspetiva futura é de que estes números continuem a aumentar. No mundo todo, estima-se que um bilhão de pessoas sejam hipertensas, com uma estimativa de 7.1 milhões de mortes por ano (Geleijnse *et al*, 2003). Em Cabo Verde, a prevalência da HTA é muito significativa nas pessoas adultas (entre 25 e os 64 anos de idade), com destaque para os homens a partir dos 25 anos e das mulheres acima dos 45 anos.

É particularmente preocupante a prevalência nas faixas etárias entre 25 e 34 anos com 26,9% e 45 a 54 anos em que, em cada dois cabo-verdianos um é hipertenso (50%) (PNDS de Cabo Verde 2012-2016). Esta é uma das razões porque a população em estudo, são as pessoas que se encontram nesta faixa etária. Para Lessa (1998), 50% dos hipertensos conhecidos não fazem nenhum tipo de tratamento e dentre aqueles que o fazem, poucos têm a pressão arterial controlada. Entre 30 a 50% dos hipertensos interrompem o tratamento no primeiro ano e 75%, depois de cinco anos. As políticas públicas apontam a educação para a saúde (EpS) como uma das estratégias para o controlo da doença hipertensiva, com o objetivo de estimular a adesão ao tratamento (Rabelo & Padilha, 1999). Para ter sucesso e eficácia no processo educativo, é preciso conhecer a atitude da pessoa em relação à doença de que é portadora (Sawaia, 1994). No que concerne à conduta dos enfermeiros, a evidência científica mostra que estes são os principais promotores da educação para saúde, uma das principais estratégias para melhor promover a adesão ao regime terapêutico e autocuidado por parte das pessoas com hipertensão (Hudon, Fortin & Soubhi, 2011).

De acordo com o Plano Nacional de Desenvolvimento Sanitário (PNDS) de Cabo Verde (2012-2016), em Cabo Verde, a hipertensão arterial (HTA) e os fatores de risco modificáveis das doenças crónicas vasculares, são deficientemente

mente identificados, o que dificulta o diagnóstico, tratamento e seguimento dessas doenças, além de outras razões relacionadas com insuficiências dos serviços de saúde por um lado e ligadas ao próprio utente por outro, nomeadamente por questões económicas, culturais (modos de adoecer e vivência da doença, costumes, mitos, crenças) e de compreensão da doença. Acredita-se que as crenças de acordo com as quais as pessoas tendem a viver afetam diretamente os doentes hipertensos, na forma como enfrentam a doença e o tratamento da mesma (Car, Pierin, Junior & Giorgi, 1988).

Entretanto, muitas vezes, os costumes e práticas de saúde, os valores e as perceções da pessoa em relação à doença e ao tratamento, são diferentes daqueles pensados pelos profissionais da saúde, pois são pessoas diferentes a nível sociocultural e psicológico. Torna-se, então, necessário conhecer e considerar as práticas populares de saúde para uma maior efetividade do atendimento e tratamento (Spink, 1992). Neste particular, o tratamento e o controlo da pessoa com hipertensão arterial incluem, a modificação dos hábitos de vida e a utilização de medicamentos. Modificar hábitos de vida envolve mudanças na forma de viver e na própria conceção de saúde que a pessoa possui. A conceção da saúde resulta da vivência e experiência pessoal de cada pessoa, em estreita relação com suas crenças, ideias, valores, pensamentos e sentimentos (Jardim, Souza & Monego, 1996). A pessoa adulta deve ter uma participação ativa no que concerne ao seu autocuidado, com o objetivo de promover a sua integridade e o seu bem-estar. É nesta fase, na idade adulta, que podem ocorrer possíveis transições na saúde. Sendo um período de instabilidade na saúde, é muito importante a promoção do autocuidado através da participação ativa na tomada de decisão e na gestão adequada da doença (Nazário, Silva & Amendoeira, 2015). As pessoas que dão importância ao autocuidado, entendem-no como um processo ativo, responsável e flexível de autogestão, em que a pessoa se esforça para alcançar uma boa saúde, trabalhando em estreita colaboração com os profissionais da saúde, em vez de seguir rigidamente a regra prescrita (OMS, 2003).

Bastos, (2012), define a autogestão como “aprendizagem e treino de competências necessárias para garantir uma vida ativa e emocionalmente satisfatória, face a uma doença crónica”. Portanto, trata-se de um processo dinâmico envolvendo as habilidades das pessoas para conviver com os sintomas, o tratamento, as consequências físicas e psicossociais, e as mudanças ligadas à vivência da doença crónica, no sentido de manter uma qualidade de vida satisfatória, tendo a autogestão como objetivo apoiar as pessoas a manter um nível de bem-estar de acordo com as suas próprias aspirações pessoais (Bastos, 2012). Neste processo, surgem novas necessidades em cuidados de saúde, assim como a premência em alterar o

paradigma de cuidados dos profissionais de saúde, nomeadamente dos enfermeiros, desviando a sua atenção do modelo biomédico essencialmente focalizado no diagnóstico e tratamento da doença, para o autocuidado (Encarnação, 2014).

Os profissionais de saúde, reconhecem que a gestão adequada da doença é complexa e não se restringe só às prescrições biomédicas, também não descutam a importância dos conhecimentos desenvolvidos à volta do tratamento da doença. Desta forma há necessidade de promover a autogestão da doença, com o objetivo de melhorar as respostas das pessoas aos processos de vida, saúde e doença (Encarnação, 2014). Nessa lógica, há que desenvolver estratégias de intervenção focalizadas na autogestão da doença, promotoras da mudança de comportamentos, do bem-estar e da qualidade de vida. A qualidade de vida depende de escolhas da pessoa, podendo ser modificada ao mudar os hábitos, e pode melhorar o padrão de bem-estar e viver melhor. Como referem Almeida, Gutierrez & Marques, (2012, p. 13) a qualidade de vida é a “...melhoria ou um alto padrão de bem-estar na vida das pessoas, sejam elas de ordem económica, social ou emocional...”. Os autores consideram que “...a compreensão sobre qualidade de vida lida com inúmeros campos do conhecimento humano, biológico, social, político, económico, médico, entre outros, numa constante inter-relação” (2012, p. 13).

A importância da qualidade de vida em populações saudáveis ou com doença é de suma importância. Atendendo que a qualidade de vida se baseia em perceções, expectativas, crenças, reações emocionais, entre outras, torna-se necessário o apoio psicológico às pessoas de modo que, estas, sejam capazes de fazer a gestão da sua doença (Ribeiro, 2009). Como elementos da equipa, e evidenciado em diferentes contextos, os enfermeiros parecem estar preparados, sendo capazes de estabelecer uma interação com os doentes, talvez mais benéfica do que os médicos. Os enfermeiros têm uma função importante na capacitação da pessoa para que esta consiga atingir a autonomia desejada para lidar com a sua doença. A relação terapêutica é uma das competências que os enfermeiros necessitam aprofundar afim de personalizar os cuidados e ter como foco a centralidade na pessoa (Encarnação, 2014).

Perspetiva-se que os cuidados centrados na pessoa e as intervenções dos enfermeiros, enquadrados na equipa multidisciplinar, poderão melhorar os resultados em saúde, nomeadamente a satisfação das pessoas cuidadas com o atendimento e a alteração de comportamento que se traduzam na capacitação da pessoa para o autocuidado e no aumento do cumprimento dos regimes terapêuticos. A família, a comunidade e as organizações de doentes devem ser entendidas como parceiras privilegiadas na gestão da doença crónica e na promoção da adesão aos regimes terapêuticos (Henriques, 2011).

Procedimentos metodológicos

O presente trabalho é constituído por dois estudos. Um estudo – scoping review e outro estudo primário – estudo transversal. Segue-se a explicitação detalhada de cada um dos estudos.

Estudo 1

A “Scoping Review” (tipo de revisão sistemática) foi realizada, segundo o protocolo JBI, com 5 fases, depois de identificada a pergunta, procedeu-se à identificação dos estudos, à sua seleção e análise em quadro próprio, fazendo o resumo e análise narrativa dos dados que dele resultarem como se descreve de seguida.

Pergunta de pesquisa – Quais os fatores e intervenções de enfermagem promotoras de autocuidado à doença crónica às pessoas com hipertensão em ambiente comunitário?

Fonte de informação – A pesquisa nas bases de dados foi realizada nos meses junho e julho 2016, acedidos através da plataforma electrónica Medline, Cinahl da ESBSCO host.

Estratégia de pesquisa

Crítérios de inclusão - Todos os tipos de estudo; Publicações em língua portuguesa, espanhola e inglesa; Publicações entre os anos 2005 – 2016.

População: Adulto – Adult

Conceito: Doença crónica – Chronic diseases; Hipertensão arterial – arterial hypertension; Autocuidado – Self-care; Cuidados de enfermagem – Nursing care

Contexto: Comunidade – Community; Cuidados de Saúde Primários – Health Primary Care; Cuidados de Saúde Comunitário – Community Health Care; Saúde Comunitária – Community Health;

Crítérios de exclusão: Foram excluídos os artigos que se referiram apenas a cuidados médicos e em contexto hospitalar ou de urgência.

Estudo 2

Realizou-se um estudo que visa descrever as variáveis, analisar as relações entre elas, tendo como objetivo o conhecimento e relação de algumas das dimensões das atividades do autocuidado com a HTA e da adesão ao regime terapêutico do utente.

População e amostra

A população foi constituída por todos os utentes com diagnóstico médico de hipertensão arterial, que frequentam a consulta em Centros de Saúde da Delegacia de Saúde de São Vicente. Estabelecemos como população as pessoas inscritas nos Centros de Saúde da Delegacia de Saúde de São Vicente, com idade compreendida entre 25 e 64 anos e que frequentam consultas médicas e de Enfermagem de HTA.

Os centros de Saúde são unidades de saúde que atendem às pessoas com doenças várias, nomeadamente pessoas com hipertensão, prestando assistência médica e de enfermagem. Pertencem ao Estado e estão vinculados na Direção Geral da Saúde de Cabo Verde. A escolha dos Centros de Saúde deveu-se pelo facto de considerarmos, que é no contexto de cuidados de saúde primários, que o enfermeiro, integrado numa equipa multidisciplinar, poderá ajudar a pessoa e a sua família a gerir a sua doença crónica. A amostra não representativa da população, foi constituída por 40 pessoas com diagnóstico de HTA, que frequentam as consultas semanais nos Centros de Saúde, entre as pessoas que foram à consulta de vigilância de saúde nos meses de julho e agosto de 2016 e que aceitaram participar no estudo, mediante a assinatura de um consentimento informado e esclarecido. Aos que aceitaram participar, foi solicitado o preenchimento de um questionário cuja aplicação ocorreu nos centros de saúde e avaliados parâmetros antropométricos e biomédicos.

Discussão dos resultados

Neste capítulo serão discutidos os resultados apresentados anteriormente relativos à caracterização sociodemográfica, caracterização das variáveis da amostra e estatística inferencial. A análise dos resultados da escala de MAT revela-se um processo complicado, em virtude dos vários itens que a compõem que dificultam a determinação precisa da adesão ou não dos hipertensos à terapêutica.

A maior parte das pessoas inquiridas são pessoas com idade entre 30 e 60 anos, maioritariamente mulheres, casadas, domésticas, com HTA há mais de 6 anos. Constatou-se que mais da metade da amostra 62,5% (n=25) não frequentou a escola e não sabe ler nem escrever. Relativamente à constituição do agregado familiar, observou-se que a maioria dos inquiridos 85,0% (n=34) vive acompanhada de familiares diretos. Contudo, é de realçar que 7,5% (n=3) dos participantes vive só. Podemos ainda afirmar que a maioria das famílias em Cabo Verde é constituída por 5 ou 6 pessoas.

Quanto ao consumo do sal, 32,5% (n=13) dos participantes utiliza sal para temperar os alimentos, mas não foi possível quantificar o sal utilizado. Apenas algumas pessoas têm conhecimento de que a redução da ingestão de sal pode contribuir para o controlo da tensão arterial. A maioria da população usa azeite com frequência na sua alimentação. Tratando-se ainda de alimentação, 40,0% dos participantes utilizam alimentos fritos com alguma frequência, ingerem pelo menos 2 litros de água diariamente e fazem 2 a 3 refeições diárias. Das pessoas que participaram, 60% estão numa fase de pré-obesidade. Não se verificou nenhuma pessoa com magreza nem com obesidade de grau III. No que diz respeito à atividade física, a maioria das pessoas que participaram da amostra, refere não praticar qualquer tipo de atividade física. Das pessoas que praticam atividade física, a maioria faz caminhada e fazem-na pelo menos 3 vezes por semana. Questionados sobre o seu estado emocional, se elas se vêem como pessoas com dificuldade em concentrar-se, se são pessoas agitadas, se apresentam fadiga com alguma frequência ou ansiedade, a maioria respondeu que não, embora tenham referido dificuldades em dormir. A maioria das pessoas inquiridas não fuma e 40% refere hábitos alcoólicos.

Quanto às medidas terapêuticas utilizadas para controlo da HTA, a medicação é a medida mais utilizada, 24 (60%), como medida não farmacológica, a redução de sal é a que mais se verificou, 22,5% (n=9). Cerca de 62,5% (n=25) pessoas, com frequência ou por vezes interrompem a medicação por terem deixado acabar. Quanto ao nível de adesão terapêutica pode-se concluir que a maioria dos hipertensos são “aderentes”, visto que dos 40 inquiridos, 35 (87%) são “aderentes” e apenas 5 (12,5%) são “não aderentes”. Refere-se ainda que o nível de adesão terapêutica é alto, visto que 50% dos participantes tem score igual ou superior a 4,79 (a mediana do score). Em relação à análise descritiva da MAT constatou-se que o item 7.2, relativo ao descuido com a hora da toma, destaca-se pela positiva, já que obteve o maior nível de adesão (5,2), seguido pelo item 7.3 (abandono do tratamento por se sentir pior) com nível de adesão de 4,9 e o item 7.4 (abandono do tratamento por se sentir melhor) com nível de adesão de 4,73. Em sentido contrário o item 7.5 (toma de outro medicamento por iniciativa própria por se sentir pior) foi o que registou menor nível de adesão (3,48). Verifica-se que os itens 7.1 (alguma vez se esqueceu de tomar os medicamentos para a sua doença?) e 7.2 (alguma vez foi descuidado com as horas da toma dos medicamentos para a sua doença?) foram os que mais contribuíram para baixar os scores da MAT, com máximos de 12,5% e 17,5% para os que responderam sempre (1) e quase sempre (2).

Em sentido contrário, os itens 7.5 (alguma vez tomou mais ou vários medicamentos para a sua doença, por sua iniciativa, após se ter sentido pior?) e 7.6 (alguma vez interrompeu a terapêutica para a sua doença, por ter deixado acabar os medicamentos?) foram os que mais contribuíram para elevar os scores da MAT, com máximos de 20% e 67,5% para os que responderam raramente (5) e nunca (6). Em termos gerais, o valor mínimo registado entre os 40 inquiridos que participaram neste estudo foi de 2,14, a média de 4,26, a mediana de 4,79 e o valor máximo de 5,57. Resultados semelhantes foram verificados por Simões (2012), relativamente ao nível de adesão terapêutica, e por Pinto (2012), no que se refere às frequências e ao Score da MAT. A análise estatística inferencial permitiu determinar quais foram as associações mais significativas das variáveis do estudo com a MAT, com base no nível de significância $p < 0,05$.

Através da análise da relação entre o género e a MAT verificou-se que os inquiridos do sexo masculino tendem a não abandonar o tratamento por se sentirem pior e a não tomar outro medicamento por iniciativa própria por se sentirem pior. Relativamente à inserção no mercado de trabalho constatou-se que os hipertensos que estão desempregados são os que menos optam por tomar outro medicamento por iniciativa própria por se sentirem pior. Tendo em conta a variável escolaridade foi possível verificar que aqueles que frequentaram o ensino secundário/superior são os que menos se esquecem e se descuidam em relação à terapêutica, em comparação com os que frequentaram o ensino básico e os sem escolaridade. Estes resultados vão ao encontro dos verificados por Costa, (2012). Relativamente à variável “prática de atividade física “aqueles que praticam atividade física são os que menos se esquecem em relação ao tratamento, menos interrompem o tratamento por terem deixado acabar os medicamentos que possuíam e menos abandonam o tratamento por se sentirem melhor. Estes resultados comprovam que as pessoas que praticam atividade física estão mais motivadas e são mais aderentes ao regime terapêutico.

Analisando a relação entre a variável “mudança de hábitos dos hipertensos”, os inquiridos que consideram que a mudança de hábitos saudáveis condiciona de forma positiva a HTA tendem a não abandonar o tratamento por outras razões. Em relação aos hábitos alcoólicos, verificou-se que os inquiridos que bebem são os que mais se descuidam com o horário da toma, os que mais abandonam o tratamento por se sentirem pior e os que mais interrompem o tratamento por terem deixado acabar os medicamentos que possuíam. Pessuto & Carvalho, (1998) referem resultados semelhantes em relação à influência do álcool no tratamento farmacológico. Através do cruzamento da variável “quantidade alcoólica” e a MAT, pode-se verificar que aqueles que ingerem quantidades entre $\frac{1}{4}$ e $\frac{1}{2}$ litro

tendem a abandonar o tratamento por outras razões, em relação aos que ingerem até ¼ litro diariamente.

A análise da relação existente entre a agitação e a MAT permitiu concluir que os hipertensos que são agitados são os que mais abandonam o tratamento por se sentirem pior e os que mais tomam outro medicamento por iniciativa própria por se sentirem pior. Tendo em conta a associação da fadiga com a MAT, foi possível verificar que aqueles que não apresentam sinais de fadiga tendem a não abandonar o tratamento por se sentirem pior. Tendo em conta o cruzamento da variável “Medidas para controlar a HTA” e a MAT foi possível apurar que aqueles que recorrem à medicação, redução de gorduras e sal são os que menos abandonam o tratamento por outras razões. A comparação dos resultados do presente estudo com os de outros estudos de teor semelhante mostra a grande similaridade existente, o que poderá significar uma coerência na metodologia utilizada.

Conclusão e Recomendações

O autocuidado e a gestão da doença crónica assumem uma grande importância hoje, pois constituem-se numa enorme preocupação para as políticas públicas de saúde e dos técnicos de saúde, sobretudo os enfermeiros, principais promotores da educação para a saúde (EpS). A gestão da doença crónica exige uma atenção redobrada e de uma intervenção de enfermagem permanente. O processo apoiar-se-á na educação para a saúde, no reconhecimento da individualidade da pessoa e na promoção de uma relação terapêutica, provado pela literatura que demonstra a importância destes tipos de cuidados; mas também nas relações de parceria com os enfermeiros, na empatia e na confiança como fatores chave no autocuidado das pessoas em situação crónica. Demonstrou-se, assim, que os profissionais de saúde responsáveis pelas intervenções foram, na sua maioria, enfermeiros que trabalham na comunidade; que para melhorar o autocuidado são necessários estudos de acompanhamento, intervenções específicas para o controlo, prevenção das doenças cardiovasculares e orientações para promover a utilização de entrevistas motivacionais, como suporte, para facilitar o processo de autogestão da pessoa com HTA.

A pressão arterial pode ser melhorada através de aconselhamento para a adesão à medicação, controlo e aferição do nível da tensão arterial no domicílio apoiados pelos profissionais de saúde. As estratégias de intervenção na adesão ao regime terapêutico devem ser alinhadas entre os diferentes parceiros comunitários para sensibilizar a pessoa com HTA à adesão, e paralelamente promover o desenvolvimento de competências dos profissionais.

Esta investigação permitiu a aquisição de informações fundamentais a três níveis: 1. A caracterização da população através das variáveis sociodemográficas - constata-se que o género, a situação profissional e a escolaridade se relacionam significativamente com a adesão ao regime terapêutico, conforme os itens da medida de adesão terapêutica.;2. Os requisitos de autocuidado universais, os produtos utilizados para temperar, a prática de atividade física e a mudança de hábitos têm igualmente uma relação significativa com a adesão ao regime terapêutico, conforme os itens da medida de adesão terapêutica. Quanto aos fatores de risco, os hábitos tabágicos, os hábitos alcoólicos, a quantidade de álcool, a agitação, a fadiga, a dificuldade em dormir e a ansiedade têm também uma relação significativa com a adesão ao regime terapêutico, conforme os itens da MAT;3. As características do processo saúde/doença, as causas da HTA e as medidas utilizadas para controlar a HTA relacionam-se significativamente com a adesão ao regime terapêutico, conforme os itens da MAT. Sobre a adesão ao tratamento farmacológico, os hipertensos que aderem apresentam sempre valores mais elevados para quase todos os itens da medida de adesão terapêutica do que os participantes que não aderem ao tratamento farmacológico. Logo, têm relação significativa no autocuidado com a HTA.

O levantamento de dados apontou alguns aspetos falhos (atividade física, abuso de azeite na sua alimentação, uso de sal em alimentos e fritos, uso de álcool como tempero) e tal exige uma organização de um atendimento a pacientes com HTA, para fortalecer a importância de mudanças de comportamentos como a adaptação das pessoas ao tratamento da hipertensão arterial. Assim, são as seguintes as atividades diárias de autocuidado do paciente com HTA: vigilância da pressão arterial, ajuste do consumo de alimentos, especialmente o sal, cumprimento do regime medicamentoso ao efetuar corretamente a sua toma, prática de atividade física regular, vigilância de saúde periódica.

Referências bibliográficas

- Almeida, M. A. B.; Gutierrez, G. L. & Marques, R. 2012, Qualidade de vida – Definição, conceito e interfaces com outras áreas de pesquisa. São Paulo: Escola de Artes, Ciências e Humanidades - EACH/USP
- Batos, S. F. 2012, A pessoa com doença crónica. Uma teoria explicativa sobre a problemática da gestão da doença e do regime terapêutico. Universidade Católica Portuguesa: Instituto de Ciências da Saúde – Porto.

- Botelho, M. A. 1999, Autonomia funcional em idosos. Caracterização multidimensional em idosos utentes de um centro de saúde urbano. Universidade Nova de Lisboa: Lisboa.
- Botelho, M. A. 2005, A funcionalidade dos idosos. In Paúl, C., Fonseca, A.M. 2005M, - Envelhecer em Portugal. Lisboa: Climesi Editores.
- Cardoso, A. F.; Queirós, P.; Ribeiro, C. F. 2015, Intervenções para a aquisição do autocuidado terapêutico da pessoa com diabetes mellitus: Revisão sistemática da literatura. Revista Portuguesa de Saúde Pública
- Costa, C. E. 2012, Adesão ao regime terapêutico de pessoa - Dissertação de Mestrado - Porto.
- Henriques, A. 2011, Adesão ao regime medicamentoso em idosos na comunidade Eficácia das intervenções de enfermagem. Universidade de Lisboa: Lisboa.
- Lessa I, colaborador 1998, O adulto brasileiro e as doenças da modernidade: epidemiologia das doenças crônicas não transmissíveis. São Paulo - Abrasco.
- Ministério de Saúde de Cabo Verde 2012/2016, Plano Nacional Desenvolvimento Sanitário de Cabo Verde. Volume II. Versão final. Praia
- Nazário, D., Silva, M. & Amendoeira, J. 2015, Autocuidado gestão da doença crónica. Instituto Politécnico de Santarém/Escola Superior de Saúde de Santarém/UMIS/UIIPS- Portugal
- Organização das Nações Unidas 2013, Doenças cardiovasculares no mundo, alerta OMS. Brasil.
- Organização Mundial de Saúde 2003, Adesão ao tratamento das doenças crónicas. Centro de Ciências da Saúde, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, Brasil.
- Organização Mundial de Saúde 1998, Health Promotion Glossary - Genebra: Organização Mundial de Saúde.
- Organização Mundial de Saúde 2003, “Adherence to long-term therapies: evidence for action.” Genebra. Suíça.

- Pessuto, J. & Carvalho, E. C. 1998, Fatores de risco em indivíduos com hipertensão arterial. Rev. Latino-am.enfermagem, Ribeirão Preto,
- Pinto, P.P.P.A. 2012, Viver com Hipertensão Arterial e Adesão ao Regime Terapêutico: Intervir para Prevenir. Instituto Politécnico de Beja. Mestrado de Enfermagem em Saúde Comunitária. Beja.
- Pinto, C. 2008, Jovens e adultos sobreviventes de cancro: variáveis psicossociais associadas a otimização da saúde e qualidade de vida após o cancro. Porto: Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade do Porto.
- Rabelo, SE & Padilha MJCS, 1999, A qualidade de vida e cliente diabético: um desafio para cliente e enfermeira. Texto Contexto Enferm;
- Ribeiro, J.P 2009, A importância da qualidade de vida para a psicologia da saúde. Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação do Porto.
- Sawaia BB., 1994, Análise psicossocial do processo saúde-doença. Rev Esc Enferm USP
- Spink MJ., 1992, Psicologia da saúde: a estruturação de um novo campo do saber. In: Campos FCB, organizador. Psicologia e saúde: repensando práticas. São Paulo
- Stanhope, M, Lancaster. J. (1999). Enfermagem Comunitária – Promoção da Saúde de grupos, Famílias e indivíduos. Lusociência. Lisboa

Morte súbita após prática de atividade física

Muerte súbita después de actividad física

João Manuel Silva Ferreira Pires¹

Sumário: Introdução. 1. Atividade física: história; 2. Educação/formação/capacitação: 2.1. Educação física ou motora/atividade física; 2.2 Educação física e Serviço militar. Análise de exemplos de mortes súbitas: ex. 1; ex. 2; ex. 3. Conclusão; Referências bibliográficas.

Resumo: A evolução da atividade física e a sua relação com a morte súbita é o tema deste artigo, que objetiva problematizar a necessidade de se praticar atividade física e desporto nem sempre é benéfico devido às próprias condições naturais ou genéticas do ser humano. Assim, contextualiza-se historicamente a atividade física, de forma geral, e procede-se a uma análise de vários casos ocorridos nestes últimos tempos, durante a prática de atividade física (Espanha),

Palavras-chave: Saúde; Desporto; Morte súbita.

Resumen: La evolución de la actividad física y su relación con la muerte súbita es el tema de este artículo, que tiene como objetivo discutir la necesidad de practicar actividad física y deporte no siempre es beneficioso debido a las condiciones naturales o genéticas del ser humano. Así, se contextualiza históricamente la actividad física, en general, y se analizan varios casos ocurridos en los últimos tiempos, durante la práctica de actividad física (España),

Palabras-claves; Salud; Deporte; Muerte súbita.

Quem di diliunt/ adulescens moritur, dum ualet, sentit, sapit².
Plauto, *Baquides IV*, 7

Introdução

Embora a história careça de precisão, o primeiro caso de morte súbita conhecido na Europa foi o de Filípedes após correr 38 km para anunciar a vitória

1 Professor profissionalizado de Educação Física, Desporto e Lazer, pela EPEF Manuel Fajardo Rivero, Santa Clara, Cuba. Assessor da Reitoria/Uni-Mindelo e Membro do Conselho Diretivo. johnny_ferreirapires@hotmail.com

2 Quem os deuses amam/ morre jovem enquanto está forte inteligente e sábio.

dos atenienses sobre os persas, na batalha de Maratona. Casos semelhantes ocorrem até aos dias de hoje.

Perder uma vida jovem é algo doloroso e lamentável, sobretudo quando a morte é súbita e após exercício ou atividade física. Os dois factos, ser jovem e desportista, ou militar, ganham uma dimensão e repercussão mediática e social notória. Antes de comentar este incidente ou acidente, convém termos noções assertivas sobre o surgimento, a evolução, o desenvolvimento, a transformação, o fortalecimento e estabilização das Forças Armadas hodiernas, pelo que se faz uma incursão verbal, não exaustiva, pela história e evolução da humanidade e a sua relação genérica, com a atividade física e específica, com a guerra e atividade militar. Aproveitaremos o ensejo e faremos ainda analogia com outras vertentes educativas – escolares e desportivas.

1. Atividade física: história

A história da guerra e das atividades militares, tal como a história da atividade física, leia-se educação física ou aptidão física, suas percussoras, coincidem e por vezes, confundem-se com a história do aparecimento da vida humana na terra e que remonta, de igual modo, à história da pré-história, à história dos movimentos naturais e inatos do homem, notadamente andar, correr, saltar, trepar, puxar e lançar ou arremessar, gestos que o diferenciam dos outros animais.

Mas, a necessidade de segurança, sobrevivência e continuidade da espécie na terra, dependiam das suas capacidades físicas (condicionais e coordenativas) para cumprir estes desideratos, pelo que teve necessidade de, a sós ou em grupo/clã a que pertencia, aprender a caçar, apanhar/recolher frutos silvestres e mel, ultrapassar obstáculos naturais, escapar aos animais ferozes, lutar ou fugir para não ser caçado, ou seja, é nesta condição que o homem consegue satisfazer as suas necessidades mais básicas.

Durante a Antiguidade, a história do desenvolvimento, em modo cronológico, dos países, dos impérios ou das grandes civilizações (chinesa, indiana, japonesa, egípcia, grega e romana) são bastas vezes referenciadas pela importância atribuída à atividade física e, conseqüentemente, aos exercícios físicos, sempre relacionados com a religião e a guerra, pois o objetivo primário era classista, respondia aos anseios da classe dominante e, só depois com fins médicos, higiénicos, terapêuticos, fisiológicos e morais. De igual modo, em descrição diacrónica, o mesmo se verificou no continente africano, nos reinos de Kush Meroé, Mali, Gana, Songhai e Congo.

No decurso da Idade Média, época da escravatura, surgem as “Palestras” (locais de luta), os “Gimnásyum” (locais para os despidos) e as arenas, espaços onde se ensinavam, treinavam e aperfeiçoavam os homens na arte da guerra. Ademais, são criados os torneios medievais: as justas (combate marcial entre dois cavaleiros com armaduras, montados em cavalos) e, os duelos de gladiadores (lutas com outras pessoas ou animais, às vezes, até a morte), para diversão e entretenimento do público. Além do mais, os Jogos Olímpicos da Antiguidade, festival atlético e religioso são criados na Élida – Grécia - nessa época e contexto, comportava corridas pedestres, corridas equestres, luta, pugilato, pancrácio (misto de luta e pugilato) e pentatlo.

A queda do império romano foi maléfica para as aspirações da atividade física, em parte devido às inúmeras invasões territoriais e frequentes conflitos armados ou guerras, contudo, fundamentalmente devido à ascensão do cristianismo que perdurou muitos anos, e que tinha no culto ao corpo um verdadeiro pecado, sendo, por vezes, apelidado por alguns autores, de Idade das Trevas.

No período do Renascimento Humanístico, regressa o interesse do homem pela cultura física, ciência, literatura, filosofia, música e demais vertentes das artes. A beleza física deixa de ser pecaminosa. É, também, nesse período que se começa a considerar a atividade física como parte integrante do processo educativo e meio de formação do carácter e da personalidade. Neste período é conveniente destacar as ideias e o papel preponderante de Mercuriallis (1530 - 1606), Rabelais (1483 - 1553), Montaigne (1553 - 1592), Komensky (1592 - 1670), Locke (1632 - 1704) e Basedow (1723 - 1790), cujas ideias filosóficas serviram de alicerce ao florescimento da Ginástica.

Logo depois, surge na Inglaterra um movimento contra o abuso do poder no campo social designado por Iluminismo, devido às novas ideias, com destaque para a proposta da educação física como um meio necessário e complemento da educação infantil. É, todavia, neste período que é dispensada uma atenção especial à execução correta dos exercícios físicos, a fim de se evitarem lesões, mazelas e disfunções. Nesta época, destacam-se, entre poucos, os suíços Rousseau (1712 - 1778) e Pestalozzi (1746 - 1827), com novas ideias para a Educação Física, nomeadamente como complemento da Educação Infantil e a implantação da escola primária popular e a defesa da execução correta dos exercícios.

Com o advento da Idade moderna, a atividade física, na vertente ginástica sofre profundas alterações e melhorias no rigor, cientificidade, pedagogia e didática, fruto do trabalho, dedicação, esforço e interesse quase simultâneo, da

gestão dos tempos livres, de quatro grandes escolas, a saber: a alemã, a francesa, a inglesa e a nórdica, graças ao abnegado trabalho pedagógico-didático, de rigor e cientificidade de GutsMuths (1759 - 1839), Jahn (1778 - 1852), Amorós y Ondeano (1770 - 1848), Arnold (1795 - 1842) e Ling (1776 - 1839).

Com o passar do tempo, já na Idade Contemporânea, com o surgimento e proliferação de Escolas, Colégios e Universidades em vários quadrantes, com a sedentarização, o homem dedica-se à agricultura, à criação de gado e à indústria, aperfeiçoa as habilidades, hábitos motores e ferramentas devido às inúmeras repetições das mesmas ações, dos mesmos exercícios ou similares, especializa-se de tal forma na execução dessas atividades que as consegue realizar em espaços temporais bastante reduzidos, o que faz gerar um problema à sua própria pessoa, passa a ter muito tempo de ócio. Nesta temporada vale evidenciar a labuta de Hébert (1875 - 1957), como promotor da Ginástica Militar Aplicada, e Lesgaft (1837 - 1909), como fundador da Educação Física Militar.

De sorte, que como ser pensante que é, nem sempre em formato benéfico, sai da sua zona de conforto, emigra, torna-se nómada, procura ou guerreia por novos espaços de assentamento onde redescobre ou reinventa atividades para passar o tempo, nomeadamente jogos lúdicos, provas atléticas ou guerras, como nos tempos de antanho, com o intuito de se afirmar vitoriosamente sobre um adversário vivo ou sobre um inerte. E, assim, cria em Atenas, Grécia, os Jogos Olímpicos da Modernidade, evento multidesportivo mundial disputado por muitos países.

2. Educação/formação/capacitação

O direito social à Educação, à Cultura e à Cultura Física e Desporto, por se tratarem de matérias constitucionais, vinculam todas as entidades públicas e privadas e são diretamente aplicáveis.

E, como se pode constatar, em qualquer sociedade democrata, moderna, em qualquer ponto do globo, desde um pequeno aglomerado de casas até às megametrópoles, educa-se, forma-se, capacita-se, transmitem-se conhecimentos às novas gerações, num processo cíclico e sistémico, sem restrições, ou discriminações de foro algum alicerçadas numa Constituição.

O que é educar? O vocábulo educar provém do latim “educere” *que, segundo o Dicionário Houaiss, da Língua Portuguesa – Temas e Debates - educar é a aplicação dos métodos próprios para assegurar a formação e o desenvolvimento físico, intelectual e moral de um ser humano... significa, outro sim, ato ou efeito*

de estimular, desenvolver e aperfeiçoar as faculdades físicas, intelectuais e morais; instruir; ensinar. *Ensinar não é transferir conhecimento, mas criar as possibilidades para a sua própria produção ou a sua construção* (Freire, 1996, 25).

Educar implica um processo educativo com forte interação entre os participantes: pais e filhos, professor e alunos, mestre e pupilos ou instrutor e instruendos. *Grosso modo* educar é um processo que comporta várias vertentes distintas; *cognitiva (conhecimento), social (sociedade), estética (filosofia da beleza/arte), moral (comportamento/aceitação das leis/costumes) e físico-motora (desenvolvimento integral e bem-estar geral)*, mas que se interligam formando um bloco universal.

2.1. Educação física ou motora/atividade física

Neste artigo, abordaremos apenas a vertente: educação física ou motora.

A educação física tem como objetivo fundamental formar para a sociedade indivíduos sãos, fortes, resistentes física e mentalmente. Esta prática deve ser iniciada no ensino pré-escolar e continuada no ensino primário, secundário, profissional, universitário, forças militares e paramilitares, comércio, indústria, centros hospitalares e de saúde, clubes e associações.

A educação física, no amplo sentido, abarca duas configurações bem definidas: *i) Ginástica (Educativa, Desportiva e Aplicada) e ii) Ordem unida, jogos e desporto*. Esta é um instrumento ou meio que visa atingir objetivos específicos: *i) Técnicos (Aquisição, desenvolvimento, consolidação e aperfeiçoamento das habilidades e hábitos motores); ii) Biológico (Desenvolvimento e melhoramento dos sistemas vitais); iii) Social (Desenvolvimento e melhoramento das relações humanas)*.

É sabido que no sistema educativo as etapas de desenvolvimento cognitivo (*faixas etárias de aprendizagem cognitiva*), coincidem, aquilatam-se e interligam-se, não de forma rígida porque cada ser humano é uno, com as etapas de aprendizagem das habilidades e hábitos motores, a elucidar:

- *1ª etapa (1/6-7 anos): pré-escolar - párvulos;*
- *2ª etapa (7/10-11 anos), 1º e 2º Ciclos do Ensino Básico – Correr, saltar, lançar, alcançar e combinações;*
- *3ª etapa (11/12-13 anos), 3º Ciclo do Ensino Básico – Aprendizagem dos estereótipos dinâmicos até a especialização (Puberdade);*
- *4ª etapa (13/15-16 anos), 1º e 2º Ciclos do Ensino Secundário – Perda qualitativa das funções motrizes. Há perturbação do desenvolvimento motor.*

- *5ª etapa (16/17-18 anos), 3º Ciclo do Ensino Secundário – Regresso aos movimentos (Adulto).*

O processo de matrículas escolares em qualquer dos Subsistemas Educativos não exige documentação - Atestado Médico e/ou outros similares – sobre o estado de saúde da população estudantil. Entram todos.

A deteção de anomalias físicas e psíquicas é feita após as matrículas e, só depois de iniciado o ano letivo, por um docente através do Sistema de Sinalização, amparado pelo Caderno de Orientações Gerais do Ministério da Educação, guia anual, que por sua vez é enviado à Sala de Recursos da Delegação Escolar para a produção de um Relatório Técnico-pedagógico, que em caso de situação severa lhe é concedido um Plano Educativo Individual, que inclui uma parte académica e uma parte em atendimento e acompanhamento médico.

É, neste contexto, que poderá ser detetada doença de foro cardiovascular (aguda ou crónica), e o aluno ser dispensado da parte prática ou das aulas de Educação Física.

As práticas regulares e sistemáticas de atividades físicas provocam modificações, significativas ou não, no campo biológico, porque estas poderão ser maiores ou menores, consoante o tipo de esforços (fracos, médios ou fortes), ou consoante a duração (curta, média ou longa), e dependem exclusivamente das componentes estruturais dos exercícios (volume, intensidade, densidade, tipo de pausas e formas de pausas).

Segundo a OMS (Organização Mundial da Saúde), *“a atividade física é caracterizada como qualquer movimento corporal produzido pela musculatura esquelética, que resulta num gasto energético acima dos níveis de repouso”*, e recomenda que *“os adultos devem realizar pelo menos 150 (cento e cinquenta) a 300 (trezentos) minutos de atividade física aeróbica de intensidade moderada; ou pelo menos 75 (setenta e cinco) a 150 (cento e cinquenta) minutos de atividade física aeróbica de intensidade vigorosa; ou uma combinação equivalente de atividade física de intensidade moderada e vigorosa, ao longo da semana para benefícios substanciais à saúde”*.

As práticas regulares e sistemáticas de atividades físicas podem trazer vários benefícios para a saúde como: i) *melhorar a densidade mineral óssea;* ii) *prevenir perda de massa óssea;* iii) *aumentar o consumo máximo de oxigénio;* iv) *ajudar a prevenir doenças coronárias;* v) *melhorar a circulação central e periférica (aumento da rede de capilares);* vi) *aumentar a massa muscular;*

vii) melhorar o controle glicêmico; viii) melhorar o perfil lipídico; ix) reduzir o peso corporal; x) melhorar o controle da pressão arterial; xi) melhorar a função pulmonar (maior quantidade de ar inspirado); xii) melhorar o equilíbrio; xiii) melhorar a autoestima; xiv) melhorar a autoconfiança; xv) diminuir as quedas e fraturas; xvi) e a diminuir a mortalidade nas doenças de Parkinson, Alzheimer e esclerose múltipla Fletcher (1935 - 2022).

Com o intuito de melhorar a performance física, dever-se-á trabalhar as capacidades físicas ou motoras, inatas, a saber: Condicionais - Dependem da eficiência do metabolismo energético (*Resistência, força, velocidade, flexibilidade e agilidade*) e, Coordenativas – Dependem da predominância dos processos de condução do sistema nervoso central (*Ritmo, coordenação, representação, equilíbrio, orientação espacial, consciencialização do corpo, manipulação de objetos, execução técnica e expressão motora*), em regime de exercício ou atividade aeróbica e anaeróbica. Por si só, as práticas regulares e sistemáticas de atividades físicas, pouco ou nada valem se não forem acompanhadas por alimentação correta, horários inflexíveis, repouso prolongado, boa higiene (reidratação, banho, sauna e massagem) e qualidade de vida (sem álcool, sem tabaco ou substâncias psicotrópicas).

Segundo, Karvonen (1918-2009), a frequência cardíaca máxima é igual à constante 220 menos a idade do indivíduo. A título exemplificativo: A Frequência Cardíaca Máxima (FCM) de um indivíduo de 20 (vinte) anos de idade é igual a $220 - 20 = 200$ batimentos por minuto.

Nas atividades aeróbicas, o ritmo cardíaco deverá oscilar entre 120 (cento e vinte) e 170 (cento e setenta) batimentos por minuto, quando os esforços máximos ultrapassam 3 minutos, podendo-se realizar várias séries de exercícios durante 2h00 a 2h30 horas, e nas atividades anaeróbicas, o ritmo cardíaco deverá estar acima de 170 (cento e setenta) batimentos por minuto e os esforços máximos abaixo de 2 minutos, podendo-se realizar várias séries de exercícios durante 1h30 a 2h00. Em determinados momentos da realização de atividades físicas, em que o esforço é misto, não é possível determinar se é puramente aeróbico ou anaeróbico.

Ao final de cada série de exercícios, deve-se fazer uma pausa (ativa ou passiva) objetivando, após 3 minutos, diminuir o ritmo cardíaco abaixo de 130 (cento e trinta) batimentos por minutos, a fim de recuperar/descansar e, na parte final das sessões de trabalho, deve-se evitar parar bruscamente, sentar-se ou deitar-se, deve-se realizar entre 5 (cinco) a 10 (dez) minutos, exercícios de intensidade diminuta e alongamentos, a fim de se evitar o risco de mazelas cardiovasculares.

Em caso de aplicação de treinamento excessivo que possa conduzir à morte o corpo humano, como máquina mais perfeita que existe, possui mecanismos de alerta e defesa que entram imediatamente em ação: i) *Aparecem distúrbios metabólicos (falta de ar, tonturas, náuseas, vômito, diarreia, cólicas abdominais, sudorese profusa, dor no peito ou na garganta, dor muscular, traumas físicos, necrose muscular, urina escura/preta e hiperventilação)*; ii) *Concussão (traumatismo craniano com perda ou não de consciência)*; iii) *E, bloqueio gravitacional ou síncope (por diminuição do fluxo sanguíneo no cérebro, insuficiência de oxigénio, hipoglicémia, anemia, hemorragia, doença coronária ou desidratação)*.

A aplicação de treinamento, como qualquer outra atividade, com cargas de trabalho regulares e sistemáticas, de volume e intensidades variáveis, criam impactos diferenciados no organismo, ou seja, provocam stress (win state), que é uma resposta fisiológica e comportamental normal a algo que aconteceu ou está para acontecer, produzem um desequilíbrio entre a excitação e a inibição cortical. E, num processo automático, gera uma reação hormonal de resposta, entram em ação os hormónios cortisol, adrenalina e noradrenalina.

É de realçar que identificamos a existência de dois tipos de stress: o positivo ou *eutress* e o negativo ou *distress*. Inicialmente, pode ser positivo porque em pequenas doses, ajuda a manter-se centrado no objetivo que se pretende alcançar e, em situações de emergência, dando-lhe força extra para se defender, mobilizando-o para agir (*carga explosiva de reserva*), contudo, para além desse nível, deixa de ser proveitoso e passa a ser prejudicial à saúde, notadamente através de sintomas neurovegetativos. No momento inicial/Num momento inicial os sintomas do stress podem ser ténues, mas podem evoluir, negativamente, para, entre outros, sintomas exuberantes, então estaremos precisamente perante uma grave ameaça à saúde e respetiva degradação da qualidade de vida.

Para cabal compreensão dos sintomas do stress, para os quais devemos ter em atenção cuidada, vamos dividi-los em mentais (*cansaço mental, perda de memória, baixa ou falta de concentração, apatia, ansiedade, preocupação excessiva, alterações de humor, irritabilidade excessiva, agitação psicomotora, sentimento de estar sobrecarregado, sentimento de solidão, depressão, negligenciar responsabilidades e usar café, álcool, tabaco ou drogas psicoativas para relaxar*) e físicos (*sensação de cansaço, dores musculares, diarreia ou obstipação, dores no estômago, desidratação da mucosa oral, dispep-*

sia, azia, alteração da tensão arterial, tonturas, náuseas, dores de cabeça, dores no peito, taquicardia, taquipneia, perda de desejo sexual, alterações da personalidade, alergias e constipações frequentes, alterações no apetite, perturbações do sono, tiques nervosos, queda de cabelo, alteração dos níveis de colesterol e triglicéridos, alterações na menstruação (mulheres), hipotermia das mãos e pés, vasoconstrição dérmica, testa e mãos transpiradas e herpes).

O stress pode ser combatido desde que identifiquemos os agentes indutores ou stressores, que estão na sua procedência que tanto podem ser negativos como positivos. Porém não se pode generalizar porque há matéria que é stressante para determinado indivíduo e pode não o ser para outro. As causas desse desequilíbrio, também, dependem da perceção que temos dele, sendo as mais comuns as externas (*stress profissional, problemas financeiros, problemas familiares, grandes mudanças na vida, etc.*) e as internas (*padrão de comportamento ansioso, preocupação constante, pessimismo, expectativas irreais, perfeccionismo, pensamentos catastróficos, etc.*). Todavia, não é possível encontrar uma receita padrão, ou um tratamento milagroso para o stress porque cada indivíduo possui mecanismos apropriados para cuidar-se e curar-se neste conteúdo.

2.2 Serviço militar

O Serviço Militar é uma necessidade, um direito, um dever, uma obrigação ou um luxo?

De algum tempo a esta parte, vozes se têm levantado contra a existência do Serviço Militar, por acharem, entre vários motivos, que é perda de dinheiro por parte do Estado, que o devia canalizar para outras rubricas, e perda de tempo para os jovens que são alistados.

A resposta ou respostas definitivas poderão ser debatidas em outros fóruns, mas para o presente momento e artigo, somos de opinião que se trata de um dever, como relatamos infra, visto que é a carta magna cabo-verdiana, com algumas evoluções e correções ocorridas no texto original – A Constituição da República (1992) – que postula no Artigo 85º (Deveres para com a Nação e a comunidade), Título IV, Deveres Fundamentais, que todo o cidadão tem o dever de: *a) Respeitar a Constituição e as leis; b) Ser fiel à Pátria e participar na sua defesa; c) Honrar e respeitar os símbolos nacionais; d) Promover a consolidação da unidade e coesão nacionais; e) Servir as comunidades e coletividades em que se integra e o país, pondo ao seu serviço as suas capacidades físicas, morais e intelectuais...*

Desta forma, depreendemos que *“A defesa da Pátria é direito e dever de todos os cabo-verdianos”*.

Reza o portal das Forças Armadas Cabo-verdianas³ que estas *“têm como objetivo principal a preparação para a defesa militar do país, e que os cidadãos durante a prestação do SMO⁴, são imprescindíveis para preservação da segurança e da democracia e para a repressão da violação dos direitos humanos”*.

Mais reza que *“o serviço militar é o contributo pessoal prestado por cada cidadão, no âmbito militar, para a defesa da Pátria, sendo obrigatório o seu exercício nos termos da lei e, para além de constituir um instrumento de desenvolvimento das capacidades morais e da consciência patriótica da comunidade nacional, o serviço militar deve ainda servir de instrumento que vise a valorização cívica, cultural e física dos cidadãos que o cumprem”*.

Ainda reza que *“todos os cidadãos cabo-verdianos dos 18 aos 35 anos estão sujeitos ao serviço militar obrigatório e ao cumprimento das obrigações militares decorrentes da legislação vigente, mormente com mais ou menos exatidão aos 19 anos de idade devem prestar Provas de Classificação e Seleção (Inspeção Militar) e aos 20 anos de idade os que forem aptos para todos os serviços devem incorporar o Serviço Efetivo Normal por um período de 14 (catorze) meses”*.

A Inspeção Militar é constituída por etapas distintas: *i) Recolha de dados pessoais de cada cidadão; ii) Inspeção Médica; iii) Juramento de fidelidade à Bandeira Nacional e proclamação de recruta*.

Segundo Amadeu Cruz, Ministro da Educação cabo-verdiano: *Nas Forças Armadas os jovens aprendem e reforçam os princípios da defesa da soberania nacional, assente no primado da Constituição da República, da liberdade e do Estado de Direito Democrático e Pluralista”* e, *“As Forças Armadas, pela sua missão e pelas suas atribuições, “têm dado um grande contributo a este país, não só na formação moral e cívica dos jovens, como na defesa do território nacional, na manutenção da ordem e do respeito à Constituição, além do apoio a outras instituições e prestação de serviços à população(...)”*⁵ Mas, para

3 <http://fa.gov.cv/servico-militar-obrigatorio-2/>

4 SMO é a sigla de Serviço Militar Obrigatório. Decreto-Legislativo nº 6/93, B.O. nº 18, 1ª Série, de 24 de maio de 1993, o qual regula o cumprimento do serviço militar obrigatório.

5 <https://minedu.gov.cv/noticias125>

se cumprir estes objetivos e pretensões é necessário que haja educação, formação, e/ou capacitação da comunidade militar em todos os níveis.

3. Morte súbita: definição e exemplos

A morte súbita é um evento inesperado, problema clínico, de saúde pública e social (Zeng et al, 2001)

Morte súbita por doença não coronária ou por agentes externos

É certo que durante a prática de atividades físicas, principalmente nas competições, a probabilidade de morte provocada por um agente externo e, não pelo exercício físico em si, é factual, fazendo recurso à lista de futebolistas que morreram em campo durante ou após jogos ou treinamentos, podemos constatar que aconteceram morte por distintos motivos, nomeadamente por contusões, quedas, fratura craniana, fratura da mandíbula e outras, hemorragias, doenças não cardíacas: rotura intestinal ou perfuração intestinal, rotura de rim, rotura da coluna cervical, rotura de um vaso sanguíneo, peritonite, deficiente funcionamento do timo, portador de tétano, portador de tuberculose em estágio avançado, portador de coágulo sanguíneo, atingido por cotovelada no pescoço, atingido por um raio durante jogo à chuva, atingido por uma pedra lançada por espetador, forte pancada no tórax, atingido por uma bolada no estômago e ataque provocado provavelmente por abuso de drogas.

Morte súbita em altitude

Altitude palavra de origem latina “altitudine”, em concordância com o Dicionário da Língua Portuguesa, Universal, da Texto Editora, de 1998, à página 76, é a medida na vertical, desde o nível médio das águas oceânicas até ao lugar de referência, é um elemento natural que pode potenciar a morte súbita em pessoas que viajam de lugares baixos para montanhosos, devido aos seus principais efeitos, entre outros, radiação solar muito forte e diminuição do oxigénio (ar rarefeito), sobre o organismo causado pela dificuldade de fornecimento de oxigénio ao cérebro obrigando os vasos sanguíneos a dilatarem-se, condição biológica, que pode provocar, aumento da frequência cardíaca, aumento da ventilação pulmonar, aumento da viscosidade sanguínea, sangramento no nariz, dor de cabeça, náusea, tontura, vômito, alteração da visão (veem tudo cinzento porque as células nervosas dos olhos faltando-lhes oxigénio não conseguem identificar as cores), insónia, irritabilidade, dificuldade muscular e a consequente diminuição da performance. A capacidade orgânica diminui entre 3% e 3,5% por cada 300

(trezentos) metros de altitude. Quanto mais alto, piores serão os sintomas, podem incluir alojamento de água nos pulmões ou edema pulmonar (entre 2500 e 3000mts), fadiga mental (+ de 3000mts) e rotura do baço, que pode acontecer ocasionalmente a atletas negros, provocada pela deficiência hereditária dos glóbulos vermelhos, que os deixa esgotados se os níveis de oxigénio forem mais baixos do que o normal, e morte. Mas, alguns desses efeitos podem ser minimizados com a ingestão de muita água e com a permanência nesses locais, pelo menos três semanas, sendo de 6 a 7 dias para acomodação (1ª fase), diminuição do batimento cardíaco e da ventilação pulmonar e aclimação (2ª fase), aumento dos glóbulos vermelhos. Não constitui surpresa, por exemplo, que a Federação de Medicina desportiva francesa, em 1974, tenha aprovado uma Resolução aconselhando cautela em altitudes superiores a 2300 metros e proibindo totalmente competições em altitudes superiores a 3000 metros.

Houve um tempo em que alguns alunos brincavam ao jogo da asfixia ou jogo do desmaio (apertar carótidas) que consistia na interrupção intencional da oxigenação e da irrigação sanguínea ao cérebro (hipoxia), com o objetivo de induzir temporariamente a perda de consciência, euforia, sensações alucinatórias e/ou espasmos compulsivos. Poderia levá-los à coma e morte. Uma situação concreta de acidente durante a prática desportiva, recente, que não resultou em morte súbita é a da nadadora norte-americana Anita Álvarez, de 25 anos, desmaiou dentro da piscina durante uma competição de natação sincronizada no Mundial dos Aquáticos de Budapeste, na Hungria, no dia 22 de junho. A atleta perdeu a consciência em baixo da água, foi resgatada pela própria treinadora, a espanhola Andrea Fuentes, que percebeu o sucedido e mergulhou na piscina para socorrer a nadadora, procedeu e bem as manobras de reanimação, apresentava um quadro de exaustão produzido pelo prolongado esforço de bloquear a respiração (apneia), salvou-a. Poderia ter redundado em mais um caso para a estatística de morte durante a prática desportiva, nas diversas modalidades. Refira-se, neste caso, o número de futebolistas listados⁶ que morreram em campo durante ou após jogos ou treinamentos que já por si é significativo 108 (cento e oito) homens e 1 (uma) mulher, só por doença ou acidente cardiovascular, de um total de 201 (duzentos e um) desde 13 de janeiro de 1889 até ao presente, 20 de novembro de 2023.

No dia 9 de maio de 2016 antes de iniciar um jogo da primeira divisão do campeonato de futebol feminino dos Camarões, a guarda-redes Jeanine Christelle Djomngang, de 26 anos de idade, do Femina Stars de Ebolowa, sentiu-se mal durante o aquecimento, faleceu. A Federação Camaronesa de Futebol lamentou o ocor-

6 https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_futebolistas_que_morreram_em_campo

rido e afirmou que a causa da morte ainda é desconhecida, apesar de as avaliações médicas preliminares apontarem que a atleta “sucumbiu a um mal-estar cardíaco”.

A perda de qualquer cidadão, principalmente a de um jovem, é uma tragédia para a família, para o seu círculo de amizade e interesses, para a sua comunidade residencial, para as forças armadas e por último, para o país – Estado – independentemente de quais tenham sido as causas ou razões de tal fatalidade. De toda a cadeia societária é, e será mais trágico, caso o malogrado seja o arrimo da família.

Aquando do surgimento de casos do tipo, que felizmente são muito poucos, há sempre aqueles que procuram alguém a quem transferir o odioso, alguém para ser responsabilizado ou, passe a expressão, “ser crucificado”. É sempre mais fácil acusar aqueles que desafortunadamente estavam mais perto do malogrado nas últimas horas, para o caso em apreço, o instrutor ou o coletivo de instrutores da marcha administrativa.

3.1. António Pascoal Neves, vulgo “Pavão”, de 26 anos de idade, atleta profissional de futebol, do Futebol Clube do Porto - Portugal, que contava 15 (quinze) anos de prática desportiva, 6 (seis) anos nos escalões de formação e 9 (nove) anos no escalão sénior, numa competição no dia 16 de dezembro de 1973 contra o Vitoria de Setúbal, teve paragem cardíaca, desfaleceu, caiu de bruços, entrou em coma, realizaram-lhe inúmeras tentativas de reanimação ainda no terreno de jogo, nada, levaram-lhe para um hospital, aplicaram-lhe desfibrilação externa, nada, 30 (trinta) minutos depois falece. A causa da morte súbita, conforme o laudo médico, foi por hemorragia cerebral, pode ter sido devido a rutura de um ou mais vasos sanguíneos, fruto de uma cabeçada na bola, choque de cabeças, contusão ou outro acidente não especificado.

3.2. Marc-Vivien Foé, de 28 anos de idade, camaronês, atleta profissional de futebol, do Manchester City - Inglaterra, que contava 12 (doze) anos de prática desportiva, 3 (três) anos nos escalões de formação e 9 (nove) anos no escalão sénior, numa competição no dia 26 de junho de 2003 contra a Seleção da Colômbia, na semifinal da Copa das Confederações, no Stade de Gerland, em Lyon, desmaiou, foi socorrido, recebeu várias tentativas de reanimação durante 45 minutos, respiração boca-a-boca e oxigénio, transportado a um Centro Médico, chegou vivo, porém morreu pouco depois. Realizaram-lhe duas autópsias, a primeira foi inconclusiva, a segunda concluiu que a causa da morte foi por cardiomiopatia hipertrófica (hipertrofia ventricular esquerda) - condição here-

ditária (defeito genético hereditário). Conforme a esposa, antes do fatídico jogo apresentou problemas gástricos e disenteria.

3.3. Miklós Fehér, de 24 anos de idade, húngaro, atleta profissional de futebol, do Sport Lisboa e Benfica - Portugal, que contava 9 (nove) anos de prática desportiva, 3 (três) anos nos escalões de formação e 9 (nove) anos no escalão sénior, numa competição no dia 25 de janeiro de 2004 contra o Vitória de Guimarães, recebeu um cartão amarelo, sentiu-se mal, pôs as mãos nos joelhos, caiu de costas inanimado, estava em paragem cardiorrespiratória, assistido, fizeram-lhe várias manobras de reanimação, sem efeito, falece. A autópsia concluiu que se tratou de uma fibrilação ventricular devido a cardiomiopatia hipertrófica. O jornal “Folha de São Paulo” de 27 de janeiro de 2004 contradiz a notícia dizendo “não terem sido encontradas lesões que macroscopicamente revelassem cardiomiopatia hipertrófica...”, mas, que se suspeitava que tenha sofrido uma trombose pulmonar.

Arne Espeel, guarda-redes belga de 25 anos, amador, morreu na noite de 12 de fevereiro de 2023, durante o duelo entre a sua equipa, o Winkel Sport B, e o SK Westrozebeke, momentos após defender um penálti, sentiu-se mal, acabando por cair no relvado inconsciente. O árbitro interrompeu o jogo e o atleta foi imediatamente assistido e transportado para o hospital, mas acabou por não resistir.

Desde o início do Serviço Militar Obrigatório cabo-verdiano, datado de 1978, mas legislado desde 1976, como não dispomos de dados oficiais, pres-supomos que se realizaram quase uma centena de incorporações. Ingressaram como instruendos nas forças armadas, aproximadamente 40.000 (quarenta mil) mancebos e, funestamente pereceram menos de uma dezena. Não querendo tratar os seres humanos como números, por serem referências, porém, traduzem a verdade, geram um rácio de 1 por cada 4.000, quantidade que em termos estatísticos é bastante irrisório.

A voz popular esquece-se, ou não sabe que, para um militar ser um instrutor ele teve que passar por uma instrução político-militar como instruendo, como recruta, passar por inúmeras formações para se graduar e competir para subir numa hierarquia fechada que teve vários dias e noites de estudo que foi submetido a avaliações da evolução do conhecimento de vária ordem (diagnóstica, formativa, comparativa e sumativa), máxime metodológicas, técnicas, táticas, físicas e psicológicas, para além de concorrer, com outros camaradas, à vaga de instrutor e, por fim, aprovar em estágio probatório, tal qual outro profissional da administração pública.

Nada previa o infausto passamento deste recruta que, por ocasião da Inspeção Militar, foi dado como apto para todos os serviços, independentemente de apresentar um biótipo corporal, segundo estudos do psicólogo norte-americano William Herbert Shelton (1898 - 1977), do tipo endomórfico (adiposo), provocado por determinação genética, disfunção hormonal (hipotireoidismo) ou por maus hábitos alimentares e carências nutricionais. Relativamente aos maus hábitos alimentares e carências nutricionais, augura-se que durante o espaço temporal de instrução, a probabilidade de adelgaçar é alta, devido à aplicação correta das cargas diárias de treinamento físico, à dietética, ao cumprimento de horários rígidos e ao repouso, como aconteceu com tantos outros.

Não cremos ser verídico que os líderes lhe faltassem com a ajuda necessária, em caso de má disposição, tontura, desfalecimento, ou aplicassem maus tratos, deliberadamente. É notório que a qualidade de liderança dos instrutores é suscetível de indignar, apenas, os familiares, amigos e colegas, porque o nível de exigência do cumprimento dos objetivos específicos para com um recruta que apresenta um biótipo corporal endomórfico é mais elevado que o nível de exigência para os colegas, porque geralmente possui um temperamento pícnico (gordo), segundo estudos do psiquiatra alemão Ernest Kretschmer (1888 - 1964), são preguiçosos, alegres e despreocupados. O que é liderança? É a habilidade de motivar e influenciar pessoas para contribuírem voluntariamente, da melhor forma, para se atingirem os objetivos preconizados por um grupo ou organização.

Grosso modo, existem três estilos de liderança: Autocrática, Democrática e Liberal que, por sua vez se assentam, também, em 3 padrões de liderança: Poder político (Exercício do cargo); Poder de referência (Qualidades e carisma); e Poder do saber (Conhecimento), que exigem: Disciplina, honestidade, transparência, comunicação, capacidade de delegar, persuasão, coerção, assertividade, humildade, respeito, compromisso, criatividade, intuição e senso de humor.

A priori, não podemos afirmar ou infirmar qual o melhor estilo de liderança. É nossa convicção que devemos buscar em todos e, cada um extrair o que melhor sirva às aspirações ou objetivos da coletividade.

Relativamente às alegações de aplicação de carga excessiva que possam ter conduzido o mancebo à morte, recuamos neste artigo ao trecho onde transcrevemos que o corpo humano possui mecanismos de alerta e defesa que entram imediatamente em ação, nomeadamente o aparecimento de distúrbios metabólicos, concussão e bloqueio gravitacional ou síncope.

Levanta-se a possibilidade que o jovem mancebo estaria desidratado. Não concordamos de todo ser plausível, por tratar-se de uma consequência difícil de surgir, considerando que a água é uma componente essencial do sangue, da linfa, das secreções corporais e do líquido intracelular e, que constitui 60% (sessenta por cento) a 70% (setenta por cento) do peso de um adulto, e é ela é indispensável à existência da vida. Um ser humano adulto necessita consumir diariamente entre 1,5 a 2 litros de água ou mais para se manter saudável.

A desidratação dá-se como consequência da não ingestão de líquidos suficientes durante o dia ou pela elevada e continua perda de água (99%) e sais minerais (1%) do organismo através das funções naturais/vitais, tais como respirar, transpirar (suor) e urinar, e extraordinariamente causada por diarreia, vômitos, profusa sudorese, excessiva diurese, ou queimaduras solares (a pele danificada perde água por evaporação, provoca febre e aumenta a necessidade de ingerir mais líquidos).

A desidratação pode ser tipificada em: i) isotónica (quando a perda de água e sódio são equilibradas) em caso de vômito, diarreia ou pouca ingestão de líquidos; ii) hipertónica (quando há mais perda de água que sódio) em caso de sudorese excessiva, diurese osmótica ou medicação diurética; iii) hipotónica (quando há mais perda de sódio que água) em caso de sudorese excessiva, perdas de água gastrointestinais ou tratamento de reposição de perda de água e eletrólitos só com água. Esta é a mais grave porque pode provocar edema cerebral e consequente a morte.

Considerando que para o mancebo estar desidratado era necessário que tivesse perdido 1% (um por cento) de 60% (sessenta por cento) a 70% (setenta por cento) de água que constituem o seu peso corporal e como ele pesava mais de 100 quilogramas, era necessário que tivesse perdido, pelo menos, entre 6 (seis) a 7 (sete) quilogramas em suor (água, sais minerais, ácido úrico e ácido láctico), sem ter repostado nenhum líquido, e para reposição da perda de líquidos, basta beber 2 decilitros de água, qualquer outra bebida alcalina (leite magro ou meio-gordo ou água de coco), ou isotónica (Isostar, Powarade ou Gatorade), por cada 15/20 minutos de atividade física. Pode-se também ingerir sumos (laranja ou tomate), fruta (banana) ou saladas (vegetais).

Creemos que a teoria da desidratação não se verifica, mesmo tratando-se de um dia muito quente (elevada humidade do ar), e a exercitação ser de volume e intensidade altas, em pleno verão, em circunstâncias normais, o corpo monitoriza a quantidade de água e sais minerais (sódio, cloro, potássio, magnésio e fósforo) que necessita para funcionar e produz sede induzindo a beber porque a hormona

antidiurética entra em estado de alerta. E, ele, como todos os colegas, transportava um cantil para saciarem a sede quando o organismo o solicitasse, para além, de ele ter ingerido alimentos e água algum tempo antes de iniciar o exercício.

Vivemos num país onde legalmente o Ensino Básico até ao 8º ano de escolaridade é obrigatório, e ele como qualquer outro infantojuvenil cabo-verdiano, nos tempos hodiernos, frequentou escolas; primária e secundária, e se tivesse queixado ou se lhe tivesse sido detetada alguma anomalia, quer cardiorrespiratória ou outra qualquer, pelo Sistema de Sinalização, caso funcione em todos os concelhos, primeiramente seria submetido a exames, acompanhamento médico e medicamentoso e por precaução dispensado das aulas de Educação Física, parcial ou total.

Convém ressaltar que segundo dados da OMS (Organização Mundial da Saúde) faleceram em 2020, em Cabo-Verde, 475 (quatrocentos e setenta e cinco) cidadãos por doença cardíaca coronária, que representa 17,60% (dezassete vírgula sessenta por cento) do total dos falecimentos.

Ao analisarmos o desenvolvimento motor do ser humano, notamos que o início da idade em que os cidadãos cabo-verdianos estão sujeitos a iniciarem o serviço militar obrigatório e ao cumprimento das obrigações militares, 18 (dezoito) anos, coincide com o fim da 5ª etapa do processo da aprendizagem de habilidades e hábitos motores, ou seja, coincide, também, com a etapa de pós-maturação biológica.

Tal como quaisquer jovens que optem por praticar uma modalidade desportiva federada, ou realizar a recruta, sofrem modificações anatómicas e funcionais, nomeadamente, já se encontram na fase pós-maturação sexual, encontram-se na fase adulta, ou seja, para além de terem cérebro (Aprox. 1.850 gramas), coração (entre 250 e 300 gramas) e ossatura de adultos, já passaram os três picos de testosterona (No período fetal, no primeiro ano de vida e na puberdade), tornaram-se mais musculosos, mais fortes, mais agressivos, ombros mais largos, peles mais rijas e oleosas, crescimento do pomo-de-adão, maior capacidade pulmonar, ossos mais fortes, mais pelos nos corpos, barba, vozes mais graves, maior transpiração.

As ditosas modificações preparam o homem/recruta para suportar cargas submáximas e máximas de treinamento militar e, fazendo recurso ao Método Karvonen, o instruindo Barros, como qualquer outro colega da mesma idade, aguentariam esforços, entre 75% (setenta e cinco por cento) e 90% (noventa por cento) da F.C.M. de 200 (duzentos) batimentos por minuto, ou seja, aguentariam

relativamente bem, esforços entre os 130 (cento e trinta) e 180 (cento e oitenta) batimentos por minuto.

Considerações finais

Tanto no caso dos atletas como no do recruta, feitas as autopsias pelas autoridades competentes, foram-lhes diagnosticadas cardiopatias, doenças coronárias que, infelizmente, não puderam ser detetadas por inspeção médica, dita normal. Teriam sido necessários outros tipos de exames e outros meios de diagnóstico complementares, uns simples como o exame de sangue e raios x do tórax, ou outros mais complexos e detalhados como a ecocardiografia, a eletrocardiografia, o teste ergométrico ou teste de esforço, a monitorização ambulatória da pressão arterial (MAPA), o holter e a cintilografia miocárdia.

Em contrapartida o passamento súbito do atleta Raphael Dwamena (Egnatia Rrogozhine) de 28 anos, no decurso de competição desportiva, pode-se dizer que este desfecho era esperado porque foi-lhe diagnosticada, atempadamente, uma cardiopatia cardíaca. Algum tempo depois foi submetido a novos exames que lhe ditaram a implantação de um cardioversor desfibrilador cardíaco e recomendado que parasse de competir para não agravar a doença, não acatou o conselho médico, e desfaleceu em competição uma vez, foi socorrido. Depois de restabelecido voltou a competir. Preferiu que lhe retirassem o equipamento para poder competir, continuou, morreu.

Todavia este incidente ou acidente, anteriormente citado, traz à triste memória coletiva o passamento súbito de três atletas, entre tantos outros, no decurso de atividades desportivas, uma relatada na rádio e as outras duas transmitidas em direto na televisão: António Pascoal Neves “Pavão” (F.C. Porto), Marc-Vivien Foé (Camarões) e Miklós Fehér (S.L. Benfica), de 26, 28 e 25 anos de idade, respetivamente, que, como havia dito anteriormente, também, foram dados como aptos para a prática desportiva profissional.

Não era espectável a morte súbita em atletas, mormente em profissionais porque antes de iniciarem uma época desportiva são submetidos a testes médicos e físicos de diversa ordem bastante exigentes, rigorosos e, treinam com cargas máximas e submáximas, iniciada as competições competem com intensidades elevadas, independentemente de sofrerem do stress provocado pelo número exagerado de treinos e jogos, pelas deslocações citadinas, viagens aéreas, *jet lag*, diferenciação de altitudes regionais e internacionais, pressão dos dirigentes dos clubes, adeptos e familiares, pressão da média, provas e entrevistas televisionadas em direto, etc.

Não há prova nenhuma que a prática desportiva possa causar algum dano a um coração normal e saudável, como também não há prova que a prática desportiva possa contribuir para doença cardíaca. No tocante ao stress, o mecanismo que leva a uma falha súbita não está definido bem, apesar de ser bem conhecido o papel que tal fator desempenha no desencadear de um ataque cardíaco.

Conclui-se, que, o malgrado instruendo poderia ser submetido a treinamento ou esforços, tanto aeróbicos (exercícios realizados de modo contínuo, com baixa ou média intensidade e que utilizam o oxigênio como principal fonte de energia), como anaeróbicos (exercícios realizados com alta intensidade, curta duração e que utilizam os carboidratos como fonte de energia e há débito crescente de oxigênio) entre 1h30 e 2h30, conforme ritmo cardíaco, a não ser que os instrutores não tenham, ou não fazem, uso de cronómetro ou equipamento de função similar, de forma institucional, para auxiliarem/obrigarem os instruídos na medição dos batimentos cardíacos em repouso, logo após o término do exercício, 1 minuto após o término do exercício, 3 minutos após o término da sessão de treinamento.

Propomos que todos os mancebos que forem aprovados como aptos para todos os serviços depois sejam submetidos a exames, para estes com dotação no Orçamento Geral do Estado, a fim de obterem um atestado médico ou documento semelhante que ateste terem robustez física, capacidade psíquica e não padeçam de doença infecciosa indispensáveis ao exercício de funções nas forças militares (marinha, exército ou força aérea), como acontece com os concursos reservados à polícia (nacional, municipal, judiciária), bombeiro, enfermeiros para o Ministério da Saúde e Segurança social, ou qualquer outro agente comum para outro ramo da Administração Pública.

Referências bibliográficas

Constituição da República de Cabo Verde (1992).

Freire, P. (1996). *Pedagogia da Autonomia Saberes Necessários à Prática Educativa* São Paulo: Paz e Terra.

Harris, N., Lovesey, J., Oram, C., *Dicionário* (1982). *The Sports Health Handbook*, Lisboa: Edições 70.

Zeng, Z., J., Croft J. B. , Giles W. H., Mensah G. A. Sudden cardiac death in the United States, 1989 to 1998. *Circulation*. 2001; 104 (18): 2158 - 63.

Qualidade e Regulação da Educação - Práxis e perspectivas no contexto cabo-verdiano

Quality and Regulation of Education - Praxis and perspectives in the Cape Verdean context

Bartolomeu Lopes Varela¹

Sumário: Introdução I – Aprofundando o conceito de qualidade da educação II - Revisitação do discurso sobre as prioridades na educação cabo-verdiana1. II. 1. O acesso e a qualidade no contexto da educação não superior. II. 2. O acesso e a qualidade da educação pré-escolar II.3. Acesso e qualidade no ensino básico II.4. Acesso e qualidade no ensino secundário; III. Recentragem do ensino superior nas suas funções basilares - o imperativo do investimento na ciência e na qualidade; IV – Reformulação da política e do modelo de financiamento do ensino superior como imperativo da cidadania e da excelência académica; V. Aprofundar os modelos de gestão e de regulação da educação Síntese conclusiva Referências bibliográficas.

Resumo: Partindo do entendimento de que a educação, a diversos níveis, constitui um bem público essencial, é imperioso que ela seja de qualidade, sob pena de não traduzir o interesse dos alunos e as demandas de progresso da sociedade. Importa, contudo, que a qualidade da educação seja abordada numa perspetiva que não se limite à consideração de um fenómeno isolado, de um interesse particular satisfeito, de uma medida de política prescrita ou mesmo dos resultados alcançados, mormente se estes são aferidos de acordo com processos de *accountability* impregnados de lógicas de

Abstract: Based on the understanding that education, at different levels, constitutes an essential public good, it is imperative that it be of quality, otherwise it will not reflect the interests of students and the demands for progress in society. It is important, however, that the quality of education is approached from a perspective that is not limited to the consideration of an isolated phenomenon, a particular interest satisfied, a prescribed policy measure or even the results achieved, especially if these are measured in accordance with accountability processes impregnated with logics of

1 Doutor em Ciências de Educação – especialidade de Desenvolvimento Curricular, Universidade do Minho/UM. Professor da Universidade do Mindelo. Professor jubilado da Universidade de Cabo Verde. Vice-Reitor da Universidade Lusófona de Cabo Verde. bartolomeuv@gmail.com

mercadorização da educação, que não traduzem, adequadamente, as funções e finalidades da educação e os modos pelos quais estas são prosseguidas. É, com efeito, numa perspetiva global e sistémica, com a conseqüente consideração das dimensões e dos elementos constitutivos do sistema de qualidade, da correlação dinâmica entre as políticas e práticas, dos processos e resultados, bem como das variáveis multifatoriais e contextuais que condicionam o alcance dos indicadores e referenciais de construção, regulação e avaliação da qualidade, que abordamos este tema, com enfoques teórico e empírico, sendo este confinado à análise de dados documentais e de perspetiva sobre as práxis e perspetivas de construção da qualidade da educação em Cabo Verde.

Palavras-chave: educação, ensino superior, acesso, qualidade, financiamento, regulação, avaliação

commodification of education, which do not adequately translate the functions and purposes of education and the ways in which they are pursued. It is, in effect, from a global and systemic perspective, with the consequent consideration of the dimensions and constituent elements of the quality system, the dynamic correlation between policies and practices, processes and results, as well as the multifactorial and contextual variables that condition the scope of indicators and references for the construction, regulation and evaluation of quality, that we address this topic, with theoretical and empirical approaches, this being confined to the analysis of documentary data and perspective on the praxis and perspectives of building the quality of education in Cape Verde.

Keywords: education, higher education, access, quality, financing, regulation, evaluation

Introdução

Quando falamos da Qualidade da Educação, do que falamos, afinal?

De tanto uso em discursos oficiais, textos académicos e de diversa índole e em conversas do quotidiano, a qualidade da educação tende a tornar-se moda, tanto em países desenvolvidos ou do Norte como nos países em desenvolvimento ou do Sul.

No entanto, em virtude da persistência de graves problemas na educação escolar nos diferentes países, a qualidade da educação tende a ser relegada a referências vagas nos discursos oficiais e, amiúde, substituída por termos e expressões como “excelência”, “alta performance”, etc., quando não encarada como mera utopia ou ideal inatingível, que é suscetível de conduzir ao negacionismo e à displicência perante algo cuja relevância é, contudo, incontornável, como se procura evidenciar neste texto.

Com efeito, apesar da diversidade de perspectivas, parece existir larga concordância de que a educação, enquanto bem público por excelência, deve ser de qualidade, ou seja, suscetível de corresponder às expectativas da sociedade, às perspectivas de realização dos alunos e, em suma, ao desígnio de desenvolvimento sustentável dos países.

Na verdade, “o direito à educação de qualidade ao longo da vida” e o “fortalecimento da educação como esforço público e bem comum” são dois princípios fundamentais em que se baseia o contrato social para a educação do futuro, preconizado pela UNESCO (2022). A estes princípios estão vinculadas as instituições educativas, incluindo as de ensino superior, posto que, conforme remarca o Banco Mundial (BM, 2020), quer prossigam finalidades lucrativas, quer filantrópicas, tais instituições podem (e devem) servir o interesse público.

Porém, a qualidade da educação é objeto de conceituações e abordagens diversas, incluindo as mais simplistas, que se limitam a apreciar um fenómeno concreto ou a considerar a satisfação de um interesse isolado (exs.: ter boas classificações nas provas, obter um diploma, garantir um melhor emprego, ter boa classificação numa avaliação externa).

Outrossim, e sem que deixe de ter alguma razoabilidade, é comum dizer-se que o serviço educativo prestado pelos docentes, tal como qualquer obra humana, tem sempre qualidade e que o que está em causa, em qualquer caso, é o nível de qualidade atingido

Ora, o nível de qualidade da educação é, amiúde, aferido segundo modelos complexos de regulação e avaliação das instituições em que se privilegiam indicadores de resultados previa e uniformemente definidos.

No entanto, estes modelos, por privilegiarem “formas parcelares de accountability, ou seja, ações ou procedimentos que dizem respeito apenas a algumas dimensões da prestação de contas ou da responsabilização” (Afonso, 2009:60), amiúde associadas a lógicas de mercadorização da educação, que estão longe de elucidar a complexa problemática da qualidade e da sua regulação.

Obviamente, existem formulações do conceito de qualidade da educação que, embora genéricas, são corretas e que não são postas em causa neste texto, como a de Libâneo, Oliveira e Toschi (2003: 117-118), que se referem à educação de qualidade como

(...) aquela mediante a qual a escola promove, para todos, o domínio dos conhecimentos e o desenvolvimento de capacidades cognitivas e afetivas indispensáveis ao atendimento de necessidades individuais e sociais dos alunos, bem como a inserção no mundo e a constituição da cidadania também como poder de participação, tendo em vista a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Qualidade é, pois, conceito implícito à educação e ao ensino.

Não estando em causa, essencialmente, a conceituação em si da qualidade da educação, importa que se proceda ao aprofundamento do conceito, adotando uma perspectiva global, sistémica e contínua, pluridimensional e plurifatorial, processual, contextual e operatória da problemática da qualidade da educação, que deixa de ser assunto restrito aos profissionais da educação e ganha, segundo Moreira (2011), relevância no debate público.

Não vamos analisar, contudo, neste texto, os diversos modelos que têm sido propostos para a construção, regulação e avaliação da qualidade da educação, muito deles oriundos do mundo empresarial e adaptados aos sistemas educativos. De entre eles, temo-nos referido, nomeadamente, ao Modelo de Gestão pela Qualidade Total, ao Modelo de Gestão pela Excelência e ao Modelo de Escolas Eficazes (Varela, 2011), sem ignorarmos os modelos de accountability em educação (Afonso, 2009) e outras propostas, antes relevando, nesses modelos e proposições, os princípios, regras e pressupostos que tendem a enformar, a nível mundial, os sistemas de regulação e promoção da qualidade, em geral, e da qualidade da educação, em particular, os quais, na nossa perspectiva, requerem uma abordagem reflexiva, contextualizada e operatória, que interligue os princípios teóricos e a prática, de forma a configurar uma praxeologia consequente de abordagem do fenómeno na esfera educacional.

Não se tratando, pois, de um conceito compaginável com à consideração de um elemento (fenómeno ou interesse) isolado, importa encarar de forma mais aprofundada o conceito de qualidade, para o que tentamos contribuir neste texto, retomando, de forma sintética, diversos aspectos analisados em diversos trabalhos da nossa autoria, bem como de outros autores.

I – Aprofundando o conceito de qualidade da educação

A qualidade da educação, como a qualidade de qualquer bem, tende a ser conceituada como a suscetibilidade de esse bem satisfazer o interesse e as necessidades de quem o procura. Dito de outro modo, em sentido amplo, a qualidade é o grau de utilidade espectável ou adquirido de qualquer bem, verificável através da forma de expressão e dos resultados do seu uso.

A partir dessa conceituação básica, que não pode ser ignorada quando se aborda o fenómeno educativo, pode-se inferir que a qualidade da educação não é aferida apenas em função do resultado do que fazemos ou almejamos, devendo abranger todo o processo mediante o qual se constrói essa qualidade.

Ora, no processo complexo de construção da qualidade da educação, é de sua relevância a consideração de uma diversidade de dimensões, variáveis e elementos constitutivos desse processo.

Começamos por realçar duas dimensões interligadas e complementares de uma política, sistema ou processo de construção da qualidade: (I) a dimensão instituída ou prescritiva, que compreende um conjunto de decisões, regras e orientações por que deve pautar-se a promoção da qualidade da educação num dado contexto social; (II) uma dimensão instituinte ou operacional, que compreende a atuação concreta e diversificada das estruturas e dos agentes implicados na consecução das intencionalidades educativas estabelecidas, em conformidade com os respetivos parâmetros de qualidade (Varela, 2023a; Varela, 2013, Tavares, 2003). Da correlação entre as duas dimensões dependem os resultados das políticas educativas e do nível de qualidade da educação.

A qualidade da educação é, outrossim, uma realidade insuscetível de compreensão de forma linear, estática, unifacial, posto que constitui uma variável multifatorial, multidimensional e sistémica (Varela, 2023a, 2020).

A qualidade da educação é uma variável multifatorial, porque vários são os fatores ou condicionalismos, causas e concausas que concorrem para se alcançar a qualidade da educação e do ensino, qualquer que seja a perspetiva tomada em consideração.

De entre os fatores que contribuem para a qualidade, destacam-se: a natureza, o conteúdo e a adequação das políticas educativas e curriculares; o perfil do professor (científico, pedagógico, ético e deontológico, etc.) e os modos de o promover ou assegurar nos contextos da formação inicial e ao longo da vida; a motivação e o envolvimento do professor; as condições de realização e desenvolvimento na profissão; o perfil de entrada do aluno e a diversidade de características e necessidades de aprendizagem dos educandos; a disponibilidade e a adequação dos meios e recursos (incluindo os meios e recursos tecnológicos), alocados aos processos pedagógicos ou de aprendizagem; a motivação e a participação do aluno; a adequação das metodologias de ensino-aprendizagem; os dispositivos de avaliação (sua adequação, efetividade, justeza e suscetibilidade de induzir melhorias na aprendizagem e nos resultados)...

Enquanto processo ou meio pelo qual se realiza a obra educativa e enquanto resultado ou produto que se traduz, nomeadamente, no perfil do educando, a qualidade da educação é uma variável multidimensional, pois não pode ser encarada válida e seriamente senão sob diversos prismas, dimensões ou perspetivas.

Em relação às dimensões constitutivas da qualidade, importa considerar os aspetos que mais relevam na ponderação sobre o que vem a ser uma educação ou ensino de qualidade, designadamente: (i) Classificações nos testes de avaliação e exames; (ii) Taxas de aprovação; (iii) Competências comunicativas (domínio de línguas); (iv) Competências e relacionais (aprender a viver juntos, aprendizagem por pares e em rede colaborativa); (v) Assunção de valores (aprender a ser); (vi) Ligação teoria-prática (aprender a agir); (vii) Capacidade de aprender a aprender (aprendizagem por pesquisa e ao longo da vida); (viii) Capacidade de aprender a empreender (empreendedorismo); (ix) Competências profissionais (capacidade de acrescentar valor ao mercado de trabalho); (x) Preparação para a vida ativa, indissociável da combinação da abordagem disciplinar com as abordagens inter, multi e transdisciplinar, na perspetiva de um currículo integrado e integrador.

A abordagem da qualidade da educação como uma totalidade sistémica é sumamente importante, pois permite encarar a educação como um sistema, ou seja, como um conjunto de elementos, estruturas e meios diversificados que, embora possuam natureza, características e ou finalidades específicas, encontram-se em permanente relação uns com os outros e com o meio ambiente (interno e externo), resultando da sua interação um efeito sinérgico que deve contribuir para alcançar o mesmo fim (Varela, 2011).

A qualidade, enquanto expressão e tradução das políticas em educação, interliga a dimensão textual (as políticas e as normas de regulação são, em regra, escritas, ou seja, assumem a forma de textos) com a dimensão contextual (as políticas e as normas de regulação instituídas num dado contexto realizam-se em contextos multivariados, que podem facilitar, condicionar ou até inviabilizar a operacionalização dessas políticas). A aproximação das modalidades textual e contextual do processo de definição e construção da qualidade é um dos mais sérios desafios dos países e instituições de educação-formação (Varela, 2023a, 2020).

Como decorre da abordagem global e sistémica, uma política de qualidade é influenciada e condicionada pela conjugação de diversos fatores endógenos e exógenos, sendo estes últimos mui limitadamente previsíveis ou passíveis de um controlo interno infalível (Varela, 2011) . Na verdade, num mundo cada vez mais globalizado, em virtude da forte influência das tecnologias de informação

e comunicação e da emergência da educação digital, os fatores externos tendem a ser decisivos, pois as agendas e políticas globais de educação condicionam as políticas nacionais e locais, amiúde concebidas na perspectiva da adequação das opções curriculares e dos perfis de formação em função das necessidades de integração dos formandos em contextos internacionais de formação e ou de inserção no mercado de trabalho (Varela, 2014a).

É certo que a incorporação acrítica das políticas forâneas pode gerar efeitos contraproducentes, em virtude da diversidade de idiosincrasias, realidades e condições de realização das medidas importadas. No entanto, é imperioso aliar-se o conhecimento universal e o conhecimento local na formulação e das políticas nacionais de educação (Varela, 2023a, 2015), o que requer, em particular nos países menos avançados, um maior equilíbrio entre a satisfação das necessidades de mera sobrevivência das populações e o investimento na produção científica, como condição para se lograr o desenvolvimento sustentável e, em particular, a erradicação sustentável da pobreza.

Em suma, há que agir, a diversos níveis, e de forma consequente, em relação às diversas dimensões constitutivas do conceito de qualidade e, em particular, sobre os fatores que condicionam os processos e os resultados da construção da qualidade da educação, entendida aqui como a suscetibilidade de a educação satisfazer as perspectivas e expectativas multivariadas dos educandos e da sociedade.

É nesta linha de entendimento que se posicionam autores como Dourado, Oliveira e Santos (2007:11), os quais consideram que “a definição de dimensões, fatores e condições de qualidade podem também fazer avançar o controlo social sobre a produção, implantação e monitoramento de políticas educacionais e seus resultados com relação à garantia do padrão da qualidade de ensino-aprendizagem”.

Quando se encara a qualidade como um processo de construção sistemática e permanente, tem-se presente que a sociedade está em contantes mudanças; a ciência e a tecnologia são fatores que contribuem para compreender e gerir os processos de mudança; toda a obra humana é suscetível de aperfeiçoamento; os modelos de referenciação, promoção e aferição da qualidade podem esgotar-se ou perder o seu potencial de inovação e adequação às novas exigências da sociedade.

Esta perspectiva aponta para a necessidade de contextualização dos sistemas de qualidade e dos respetivos procedimentos de aferição, sem desprimor para o rigor necessário no processo de sua construção e avaliação e para a perspectiva teleológica da educação, ou seja, para as suas finalidades essenciais, que

se desprendem do seu sentido democrático (Reimers & Villegas-Reimers,2006) e da sua função de preparação dos alunos para a vida.

Não sendo mera utopia, que algumas retóricas e discursos tendem a transmitir, com leituras interpretativas antagónicas (uma, positiva, no sentido de uma aspiração permanente e nunca atingível ad perpetuum, mas pela qual se luta de forma consequente; outra, negativa, no sentido de algo que, por ser inatingível, não justificaria especial atenção), a qualidade da educação, enquanto processo sistemático, deve traduzir os contextos da sua conceção, através de objetivos e indicadores que permitam a sua aferição sistemática, contínua e periódica, sendo os resultados da sua avaliação situados contextualmente e não encarados como um dado adquirido *ad aeternum*.

A consideração da qualidade como uma construção permanente e, como tal, um processo que se realiza e é mensurável ou verificável, em cada contexto, através de um conjunto de indicadores, é de suma relevância, pois não induz a uma postura de descrença ou de fuga à responsabilidade dos que se encontram envolvidos no processo da sua construção. Se de “utopia” se tratar, sê-lo-á no sentido de que mesmo sonhos mais fantásticos podem realizar-se com atos consequentes.

Sob pena de ficar fadada ao fracasso, a qualidade da educação deve ser responsabilidade de todos os membros da instituição educativa, pois todos concorrem, de forma mais ou menos intencional e ou mais ou menos assertiva para se alcançar determinado nível ou padrão de qualidade. Do mesmo modo, todos os stakeholders (internos e externos) das organizações devem participar nos processos de avaliação da qualidade (Varela, 2023b, 2013), contribuindo para a identificação das forças e fraquezas, dos sucessos e insuficiências, bem como de novos indicadores de qualidade a serem alcançados. Daí que nas instituições educativas a qualidade deva ser intencionalmente planeada, organizada, coordenada, executada e avaliada e não ser relegada ao acaso ou ao livre-arbítrio de cada membro ou dirigente.

Como processo intencionalmente construído, a qualidade da educação deve ser objeto de planeamento sistemático e suscitar o controlo social dos utentes e da comunidade, sem que tal controlo se restrinja às “lógicas pós-burocráticas”, em que o tipo de regulação passa “das regras e procedimentos para os

resultados, com reforço dos mecanismos externos de avaliação”, ou seja, “não se baseia na standardização de processos, impostos pelas normas, mas sim na standardização de resultados” (Pacheco, 2014: 368). Os modelos de regulação e de controlo social devem correlacionar regras, processos e resultados, numa totalidade sistémica que valorize todos os elementos constitutivos do sistema de construção da qualidade.

No sistema educativo, os processos de planeamento (estratégico e operacional, nacional, setorial e local) devem integrar indicadores ou metas que expressem os níveis de qualidade a serem atingido, os quais, por seu turno, podem ser retomados e desenvolvidos em planos específicos de qualidade, manuais de procedimento e outros instrumentos de aferição da qualidade, elaborados pelas próprias instituições e ou pelas respetivas entidades reguladoras ou de avaliação interna.

A elaboração de indicadores claros de qualidade permite a uma instituição assumir um referencial de contrato social com os seus “utentes” e sujeitar-se tanto ao controlo social como à avaliação externa. Para isso, é salutar a publicação pelas instituições de relatórios periódicos das suas atividades e da respetiva avaliação.

Do quanto antecede, necessário se torna ponderar um conjunto de ações e medidas de promoção da qualidade, que passamos a elencar, referindo-nos, em particular, ao caso de Cabo Verde.

II - Revisitação do discurso sobre as prioridades na educação cabo-verdiana

O discurso, não exclusivamente oficial, segundo o qual, em Cabo Verde, o acesso à educação está garantido e que a prioridade deve ser dispensada à qualidade da educação, deixou de corresponder cabalmente à realidade dos factos.

É certo que Cabo Verde tem conhecido avanços consideráveis no acesso ao ensino superior, como mostra a tabela seguinte, mas a simples expressão estatística está longe de elucidar os complexos problemas com que se defronta o país a nível da garantia do acesso dos cabo-verdianos aos diversos níveis de educação ou ensino, como evidenciaremos ao longo deste texto.

Frequência dos subsistemas de educação e ensino em Cabo Verde 2019, 2020 e 2021

Níveis	2019	2020	2021
Educação Pré-Escolar	10232	9979	7318
Ensino Básico	84232	82683	80786
Ensino Secundário	28315	28121	30534
Educação Extraescolar	675	756	703
Ensino Superior	11028	8788	10176
Total	134482	130327	129517

Fonte: Anuários do Ministério da Educação Estatísticas e da Agência Reguladora do Ensino Superior (2020, 2021, 2022)

Porém, a simples leitura da tabela evidencia uma redução considerável do acesso à educação de infância no período considerado, traduzindo uma tendência que se tem vindo a acentuar-se desde 2010, como demonstram os anuários estatísticos oficiais do ministério da educação.

É preciso revisitar e atualizar os desafios educacionais em Cabo Verde, admitindo, naturalmente, que, de entre esses desafios, sobressai o da garantia da qualidade da educação em todo o sistema educativo e em cada um dos seus subsistemas, que se relacionam e se influenciam reciprocamente de diversos modos. É o que nos propomos fazer, em seguida, de forma muito sucinta, com foco nos subsistemas de educação e ensino não superior, baseando-nos em evidências documentais, de observação e perspectiva, obtidas nos últimos três anos (2019-2021), sendo os dados de observação e de perspectiva (entrevistas) recolhidos junto de agrupamentos de escolas e instituições do ensino superior da ilha de Santiago, nomeadamente professores, alunos, dirigentes e outras entidades, públicas e privadas.

II. 1. O acesso e a qualidade no contexto da educação não superior

As políticas públicas devem traduzir a necessidade de garantir o direito a uma educação de qualidade em qualquer nível de educação ou ensino, no entendimento de que a qualidade da educação requer a criação ou manutenção dos padrões básicos de acesso e frequência, ou, dito de outro modo, o acesso dos alunos é parte integrante do processo de construção da qualidade. Desta sorte, o retrocesso nas condições de acesso em determinado nível de ensino é suscetível de provocar défices de qualidade não só nesse subsistema, mas em todo o sistema

educativo, tendo em conta a interligação dos perfis dos alunos dos diversos subsistemas e, por conseguinte, o impacto de um subsistema a montante sobre outro a jusante e o efeito de atração deste último sobre o anterior.

Ora, em Cabo Verde, e cingindo-nos, neste item, a uma abordagem genérica sobre os subsistemas de educação ou ensino não superior, constata-se um avanço consistente em termos frequência escolar, que tende a estabilizar-se a nível do ensino básico e do ensino secundário, subsistemas em que a taxa bruta de escolarização é de aproximadamente 100%, mas que acusa um decréscimo preocupante a nível da educação pré-escolar e educação escolar, como se evidencia na tabela supra e na que se segue:

Acesso à educação não superior -2019 a 2021

Níveis	2019	2020	2021
Educação Pré-Escolar	10 232	9 979	7 318
Ensino Básico	84 232	82 683	80 786
Ensino Secundário	28 315	28 121	30 534
Educação Extraescolar	675	756	703
Total	123 454	121 539	119 341

Fonte: Anuários do Ministério da Educação, 2020, 2021, 2022

Não obstante, se se tomar em consideração as condições de oferta educativa nos países mais avançados da OCDE, amiúde tomados como referência em discursos oficiais, bem como as próprias exigências decorrentes do alargamento da escolaridade obrigatória e do acesso ao ensino secundário, do aumento crescente das unidades curriculares nos planos de estudos e da emergência de uma sociedade cada vez mais digital, resulta evidente o insuficiente investimento que vem sendo feito na ampliação e modernização da rede de infraestruturas escolares, bem como na inovação tecnológica ao nível dos meios didáticos e logísticos de oferta educativa.

Assim, em diversos casos, o rácio alunos-turma tem ultrapassado largamente os critérios definidos pelo próprio ministério da educação, o que, além de representar uma forte pressão sobre a capacidade física, psicológica e didática sobre os agentes educativos, tende a manter o excesso de prolação do professor, em detrimento da participação dos alunos. Neste contexto, reforça-se a tendência para a manutenção do regime de funcionamento de escola a meio tempo, com o desdobramento de salas, aparentemente, sem tempo para acabar.

Ora, o empolamento do currículo, com a conseqüente diminuição do horário escolar, contrariamente ao que acontece nas escolas de países ocidentais de idêntica matriz curricular, traduz-se num pesado fardo curricular, que ameaça ou põe em causa a capacidade de carga dos alunos, não respeitando os modos diferenciados e ritmos próprios de aprendizagem dos alunos (Santana, 2000).

A conjugação destes condicionalismos contribui para a desvalorização de certas áreas disciplinares em favor das disciplinas ditas nobres, tende a tornar o processo de ensino-aprendizagem desmotivador, escassamente reflexivo e parcamente significativo para os alunos, engendrando uma escola tendencialmente pouco atrativa e, como tal, passível de provocar défices de desempenho dos alunos e absentismo escolar.

Exemplifica a tendência para a escola deixar de ser um espaço atrativo o facto de 30% dos alunos de uma escola do ensino básico da Praia, entrevistados no início do ano letivo 2021/2022, considerarem a escola “pouco interessante”, preferindo, caso fosse possível, “ficar em casa”, onde a Internet no Telemóvel e a Televisão digital lhes permitem “aprender coisas interessantes” e até “encontrar aulas no Youtube com matérias dadas na escola”, mas “muito mais divertidas”.

Perante esta situação, importa que, a par do investimento na adequação da rede física escolar e na modernização das condições tecno-pedagógicas, de modo a resgatar o princípio da “alegria na escola”, seja adotada uma política educativa que incorpore a instauração de um tipo inovador de escola a tempo inteiro adequado à realidade do país.

Com efeito, em face da manifesta impossibilidade de duplicação a breve trecho das infraestruturas escolares e do corpo docente, de modo propiciar o aumento do tempo curricular oferecido em regime presencial e, conseqüentemente, a passagem do regime de escola a meio tempo, vigente em Cabo Verde, para o modelo europeu de escola a tempo inteiro, temos recomendado medidas suscetíveis de viabilizar um tipo novo de escola tempo inteiro no país (Varela, 2023a), nomeadamente

a) A combinação do ensino presencial com o ensino a distância, tanto no ensino básico como no secundário e no superior, com a possibilidade de certas disciplinas serem oferecidas exclusiva ou preponderantemente na modalidade online e as restantes através de um sistema misto (b-learning), mediante a exploração pedagógica das ferramentas proporcionadas por plataformas que já deram provas de viabilidade e eficácia (o Moodle, por exemplo), dando início, deste modo, a um modelo inovador de escola a tempo inteiro em Cabo Verde;

b) A mitigação da abordagem disciplinar através da aposta na abordagem pluri, inter e transdisciplinar e na integração curricular (Varela, 2020).

Embora, de per si, não provoque milagres no sistema educativo, a instauração faseada da escola a tempo inteiro permitiria, na perspectiva da maioria dos docentes e gestores entrevistados, “resolver” ou “mitigar” algumas das graves insuficiências do regime de desdobramento de sala de aula, propiciando, designadamente:

- a) Maior gestão das unidades curriculares, cujo número “tem estado a crescer exageradamente”, em cada revisão curricular;
- b) “Aumentar a carga horária” das disciplinas, em particular para as de ciências exatas e de línguas;
- c) Maior acompanhamento dos alunos com dificuldades de aprendizagem, para a “superação de lacunas” e a “promoção da inclusão”;
- d) Aprendizagem sob “menos pressão” do tempo, com mais espaço para o “lazer na escola” e uma maior “interação entre os sujeitos educativos”;
- e) Maior apoio aos pais trabalhadores, que “têm dificuldades de acompanhar” os filhos em casa, sobretudo durante o horário laboral.

Considerando que o acesso à educação não pode ser dissociado da frequência e da permanência do aluno no respetivo nível escolar, são importantes as medidas de política que têm sido adotadas pelo Governo para favorecer as condições de frequência e evitar o abandono escolar, nomeadamente as que visam a redução das despesas das famílias, como a isenção da propina no ensino básico e no ensino secundário, a oferta de lanche nas escolas e o apoio no transporte escolar, como reconhecem todos os entrevistados.

Importa, contudo, que se prossiga nessa via com a adoção de outras medidas importantes, de entre elas a gratuidade do uniforme ou a sua supressão, medida recomendada há, pelo menos, doze anos (ME, 2011)², a eliminação de facto de diversas contribuições financeiras das famílias, designadamente para fotocópias, testes de avaliação, etc.

2 ME- Sigla de Ministério da Educação.

II.2. O acesso e a qualidade da educação pré-escolar

No que concerne, especificamente, à educação pré-escolar, a sua frequência decaiu de 21.632 crianças no ano letivo 2009/2010, para 7.318 em 2021, em conformidade com os Anuários publicados pelo Ministério da Educação (ME, 2010; ME, 2021), o que representa uma redução para três vezes menos em cerca de uma década.

Se tão drástica redução dos efetivos da educação pré-escolar não pode ser dissociada da revogação, em 2010, da norma da lei de bases do sistema educativo que impunha a frequência da educação pré-escolar com aproveitamento durante dois anos como condição para o ingresso no ensino básico com seis anos de idade completos ou a completar até 31 de dezembro do ano de matrícula³, compreende-se que o Estado terá de empenhar-se afincadamente no sentido de cumprir o dever que se impôs de “garantir as condições que permitam o acesso de todas as crianças à educação pré-escolar” (nº 4 do art.º 16º da Lei de Bases do Sistema Educativo em vigor, aprovada pelo Decreto-Legislativo 13/2018, de 7 de dezembro).

Considerando as relevantes funções da educação pré-escolar (a propedêutica para a iniciação escolar, a socialização num novo ambiente educativo; a melhoria da capacidade comunicativa, etc.), importa promover a qualidade da sua oferta e superar a situação atual caracterizada, grosso modo, pelo baixo perfil e pelas baixas remunerações dos respetivos educadores (Varela, 2015). Assim, como realçam as educadoras entrevistadas, é necessária “uma nova política para a educação de infância”, que deve deixar de ser tarefa quase exclusiva de entidades privadas e municipais, mediante a adoção de medidas legislativas que promovam o nível da educação pré-escolar, nomeadamente:

Valorizar “a profissão dos educadores” do pré-escolar, promovendo o acesso à formação inicial e contínua dos mesmos, pois a maioria não possui as qualificações específicas exigíveis;

3 A primeira lei que estabeleceu as Bases do Sistema Educativo data de 1990 (Lei nº 103/III/90 de 29 de dezembro) e foi revista pela Lei nº 113/V/99, de 18 de Outubro. Até então vigorava uma norma transitória segundo a qual “ingressam obrigatoriamente no ensino básico as crianças que completem 7 anos de idade até 31 de dezembro ou, em alternativa, completem 6 anos de idade até 31 de dezembro desde que neste último caso, hajam frequentado a educação pré-escolar, durante dois anos”. Com a revisão da Lei de Bases em 2010 (Decreto-Legislativo nº 2/2010, de 7 de maio, deixa de vigorar esta norma, uniformizando-se a idade de ingresso no ensino básico com 6 anos de idade.

Equacionar as remunerações na educação pré-escolar em termos análogos às praticadas no ensino básico, e os que detêm tais qualificações auferem, na maioria, o salário mínimo, sendo este uma “conquista recente”, que, no entanto, não estimula os educadores a manterem-se no subsistema, só ficando os que “não têm alternativa”;

Definir e regulamentar o subsistema da educação na pequena infância (0 aos 3 anos), oferecida em “creches e berçários de qualidade reconhecida”;

Generalizar o acesso à uma educação pré-escolar de qualidade por todas as crianças em idade de a frequentarem, mediante a criação pelo Estado de espaços ou estabelecimentos públicos para o efeito ou a celebração de contratos de patrocínio ou associação com entidades privadas detentoras do competente alvará.

II.3. Acesso e qualidade no ensino básico

A nível do ensino básico, além dos já referidos casos de sobrelotação de turmas, que chegam a atingir rácios de 40 alunos, assiste-se ao agravamento de outros indicadores da frequência e sucesso escolar, como o indicam as seguintes constatações feitas em contacto com gestores de escolas e encarregados de educação: (i) alunos que, em certas zonas, percorrem “longas distâncias” para poderem frequentar as aulas, “ora a pé”, ora em viaturas “nem sempre apropriadas”, disponibilizadas pelas autoridades, problema que acarreta outras preocupações, nomeadamente em termos de pontualidade, higiene, segurança, etc.; (ii) alunos que, “após quatro ou cinco anos de ensino básico”, ainda têm fraco domínio das aprendizagens básicas, como “ler e escrever” e comunicar-se corretamente na língua oficial de ensino, “dominar as operações aritméticas”; (iii) número significativo de “alunos repetentes com 15 e 16 anos” no 1º e no 2º ciclos do ensino básico, ou que “acabam por abandonar” a escola.

Acresce que a não generalização do ensino da língua cabo-verdiana desde os anos iniciais do ensino básico dificulta a integração no processo de ensino-aprendizagem de um vasto cabedal de conhecimentos, saberes e experiências culturais que os educandos desenvolveram ao longo da sua vida pessoal, familiar e social, através da língua materna, facto que torna este nível de ensino fracamente enraizado na idiosincrasia da nação cabo-verdiana.

Porém, a situação mais crítica tem a ver com a inadequação das metodologias para as chamadas aprendizagens básicas em matemática e língua oficial de ensino. Assim, no que concerne, em particular, à iniciação à matemática, realçamos as seguintes constatações, sistematicamente observadas: (i) o facto de as

operações aritméticas serem objeto de concretizações que nem sempre são acompanhadas, em cada caso, das necessárias abstrações, o que faz com que os alunos tenham dificuldades de operar com a desenvoltura e os automatismos requeridos no processo de aprendizagem; (ii) o ensino das quatro operações aritméticas de forma isolada e em anos diferentes, logo com um considerável descompasso de tempo entre a aprendizagem de uma e outras operações, fazendo com que os alunos se percam na diferenciação e consolidação das operações.

É certo que o problema do baixo nível das aprendizagens básicas não é um fenómeno exclusivo de Cabo Verde. Segundo um estudo realizado por Azevedo & outros (2021:1):

... mesmo antes da pandemia de COVID-19, 53% de todas as crianças em países de renda baixa e média não sabiam ler com compreensão aos 10 anos de idade e que, de acordo com as tendências antes da pandemia, a taxa de Pobreza de Aprendizagem cairia apenas a 44% até 2030, muito aquém da alfabetização universal prevista nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Em todo o caso, as constatações acima referidas traduzem um défice de desempenho das escolas, apontando para a necessidade de aprimoramento da formação de professores em relação às aprendizagens essenciais: ler e escrever; expressar-se corretamente nas línguas de ensino; aprender as quatro operações aritméticas.

No caso específico da aprendizagem das operações aritméticas, cujo domínio é essencial para a progressão dos alunos na área da matemática e das ciências exatas e a escolha posterior de diversas profissões, os professores devem ser capacitados no sentido de adotarem metodologias de ensino-aprendizagem atrativas e assertivas, explorando, nomeadamente, a possibilidade de, numa mesma situação-problema, e através de exemplos concretos, levar os alunos a transitar de uma operação aritmética para as demais, com facilidade, com o conseqüente desenvolvimento dos automatismos básicos de aprendizagem, que constitui um dos indicadores de excelência de uma boa educação básica.

No que concerne a língua portuguesa, constitui um imperativo o domínio pelos docentes da metodologia de ensino-aprendizagem do Português como língua não materna, de modo a superar a situação atual, em que um número considerável de alunos conclui o ensino básico sem desenvolverem competências comunicativas básicas, orais e escritas, nesta língua. Muitos alunos compreendem uma matéria, mas pedem “para responder em crioulo”, assinalam professores entrevistados.

Ora, este deficiente domínio da língua portuguesa tende a reproduzir-se nos níveis subsequentes no sistema educativo, incluindo o ensino superior, em que os gritantes erros de escrita e expressão oral e compreensão das mensagens tendem a ser uma constante, ainda que não seja este um caso exclusivo de Cabo Verde, como refere Tavares (2003:142-143), referindo-se ao caso português:

“É uma constatação generalizada entre os professores que os alunos não compreendem a mensagem escrita e oral que lhes chega através de diferentes meios de comunicação e das diferentes atividades realizadas na sala de aula. Ou seja, têm, de facto, dificuldade em entender o que leem e mais ainda escrever ou reproduzir corretamente o sentido do que leem. Também não sabem muito bem discorrer e passar para escrito as ideias, os conceitos e as tomadas de posição com as suas próprias palavras (...) e elaborar os seus próprios textos (...) sobre os conhecimentos adquiridos (...)

Obviamente, a necessidade de aprimoramento das metodologias de ensino não se cinge ao desenvolvimento das aprendizagens básicas, abrangendo outros domínios, nomeadamente o atendimento aos alunos com necessidades educativas especiais, o trabalho docente com turmas compostas ou com níveis heterogéneos de aprendizagem e a ação pedagógica no contexto do ensino online, pelo que se torna necessário aprimorar política de formação dos professores, quer inicial, quer em exercício.

II.4. Acesso e qualidade no ensino secundário

No concernente ao ensino secundário, cuja frequência é promovida através da medida de isenção da propina a todos os alunos, o acesso parece estar estabilizado, tendo em conta o forte investimento nas infraestruturas e nos equipamentos escolares a que se tem assistido nas últimas duas décadas.

Sobre este nível do ensino são, entretanto, depositadas elevadas expectativas, tendo em conta a relação entre o perfil de saída dos alunos deste subsistema e o perfil de ingresso na formação profissional, no mercado de trabalho e, sobretudo, no ensino superior.

Ora, em relação ao perfil do aluno do ensino secundário, as evidências apontam para a necessidade de adoção de medidas de política que contribuam para a resolução de problemas prementes, identificados junto de vários agrupamentos de escolas, como: (i) a “ausência quase generalizada de manuais”, problema que os professores e os alunos procuram mitigar, nomeadamente através de fotocópias e apontamentos e do recurso à Internet, sem que sejam acautelados

aspectos relevantes, como a salvaguarda da qualidade dos textos disponibilizados, a informação sobre as fontes idóneas de acesso e a metodologia de elaboração de trabalhos escolares; (ii) a dificuldade ou mesmo impossibilidade de gerir e cumprir os “programas com vastos curriculares” em escasso tempo escolar, ficando, “muitas vezes por cumprir várias matérias” que afetam o perfil de saída dos alunos do ensino secundário e, conseqüentemente, o perfil de ingresso no ensino superior, em especial nas unidades curriculares das ciências exatas.

No que concerne à falta de manuais, o problema pode ser resolvido mediante o aproveitamento das competências científicas e pedagógicas existentes nas universidades e no próprio sistema educativo que possui “bons mestres”, “mas que precisam de ser motivados em termos de carreira, quer de “reconhecimento de suas competências profissionais”, como remarcam vários gestores e professores entrevistados.

Quanto à gestão do currículo, além da revisão dos planos de estudo e dos programas, tornando-os mais assertivos, menos prolixo e “menos repetitivo”, importa investir na formação dos docentes, nomeadamente na metodologia e técnicas de integração curricular dos conteúdos.

Em qualquer dos subsistemas educativos, é necessário inovar na política curricular, passando do genérico princípio da ligação entre a teoria e a prática para um estágio de maior aprofundamento dos processos de deliberação e realização do currículo, mediante uma combinação sistemática dos contextos formais de aquisição dos conhecimentos, a nível das salas de aula, com os contextos dinâmicos de sua aplicação, seja em ambientes laboratoriais e oficinais, na própria escola, seja na vida pessoal, familiar e social, seja em ambientes da vida profissional e empresarial, de modo a que os alunos desenvolvam competências para se inserirem, com conhecimento de causa, num mundo em constante mudança.

Deve-se notar que, nesta e noutras questões que se prendem com a inovação pedagógica, nem sempre a dificuldade reside na falta de meios financeiros, mas amiúde na mudança de atitude face à função essencial da escola, que consiste em preparar os alunos para a vida. Assim, os conteúdos das diversas unidades curriculares podem ser planeados e desenvolvidos, sistematicamente, mediante a ligação entre as componentes teórica e prática, entre o ensino e a vida, tirando partido das inúmeras oportunidades de experimentação de laboratórios sociais, naturais e do ambiente, que são fontes inesgotáveis do saber (saber ser, fazer, empreender, etc.), potenciando o desenvolvimento de aprendizagens significativas e de competências empreendedoras.

Mas a questão essencial não reside unicamente na falta de competência dos docentes. A introdução efetiva e bem-sucedida das inovações educacionais em Cabo Verde depende largamente da forma como se conseguir “motivar os professores e demais profissionais” em exercício e promover o aproveitamento do seu potencial, como assinalam vários docentes entrevistados.

Na verdade, a adoção de modelos importados de outros contextos é suscetível de produzir efeitos contraproducentes, quer por se referirem a realidades muito diferentes da cabo-verdiana, quer pela suscetibilidade de não lograrem uma forte adesão ou apropriação dos docentes e gestores nacionais, os quais facilmente se apercebem da adequação ou praticabilidade de certas inovações, ainda que comprovadas como válidas em outros contextos (Varela, 2014b).

Nesta perspetiva, impõe-se estudar, mas não importar, de forma acrítica, modelos educacionais de países ditos centrais ou avançados, quais sejam os da heterogénea OCDE, na esteira dos modismos discursivos da globalização hegemónica e ou enformadores das chamadas reformas educativas viajantes (Steiner-Khamasi, 2012), que não se sabe de onde vêm e para onde vão.

III. Recentragem do ensino superior nas suas funções basilares - o imperativo do investimento na ciência e na qualidade

A qualidade do ensino superior é indissociável da assunção pelas universidades, na plenitude, das suas funções nucleares de investigação, ensino e extensão, na perspetiva da sua integração e complementaridade e num processo de constante reinvenção das políticas académicas, de governação, regulação e autorregulação do seu desempenho institucional.

Assiste-se, contudo, na maioria dos países ditos do Sul, incluindo Cabo Verde, à tendência para a petrificação de uma formação superior focada predominantemente no ensino, mais precisamente na difusão do conhecimento produzido noutros contextos.

É certo que mesmo no estrito campo de ensino, existem debilidades importantes que se prendem com a fraca formação dos docentes em pedagogia do ensino superior (Varela, 2023b) e, em particular, com a pedagogia do ensino online, que tende a ampliar-se rapidamente, a par ou em complemento do ensino presencial, contribuindo para uma maior democratização do acesso à formação superior. Assim, o ensino de pendor transmissivo e assente na prolação docente, com escassas oportunidades de participação dos discentes, continua a ser rea-

lidade, pelo que se impõe a exploração dos métodos ativos, de entre os quais o da sala de aula invertida (cf., entre outros, Valente, 2019), que permite traduzir o princípio da centralidade do aluno, enquanto sujeito ativo da sua própria formação. O ensino online tende a apresentar-se como a transposição do método tradicional de transmissão docente para o contexto da sala de aula virtual, com escassa mobilização dos alunos para tomarem parte ativa na abordagem dos conteúdos, objetivos, problemas, e projetos de aprendizagem em ação.

A metáfora da panela tradicional de três pernas (figura seguinte), que é amputada de duas delas, fazendo entornar e esvaziar o seu conteúdo, ilustra bem esta situação que, por seu turno, evidencia: (i) uma fraca aposta das universidades e do poder público na investigação científica, que deve interligar-se com as demais funções das academias (ensino e extensão), contribuindo para o aprimoramento, a mobilização e a contextualização do conhecimento científico que deve ser disseminado no interior e no exterior da universidade; (ii) um insuficiente aproveitamento do potencial científico, tecnológico e de inovação das instituições e do seu pessoal docente, através de programas de extensão que deveriam constar de contratos-programa, quer com as universidades públicas, como o impõe a lei, quer com as instituições privadas, como é legalmente permitido.



Fig. panela de três pernas

Na verdade, o imperativo do investimento na investigação científica para o desenvolvimento sustentável é reconhecido internacionalmente, apesar de as políticas nacionais nem sempre traduzirem esse reconhecimento. Como têm revelado diversos estudos, nomeadamente os relatórios mundiais da UNESCO sobre a Ciência, prevalece uma enorme desigualdade de participação dos países na produção do conhecimento científico à escala universal, com uma fortíssima concentração da investigação nos países do Norte.

Assim, segundo o relatório de 2010 da UNESCO, os EUA, a UE e a China, o Japão e a Rússia, que, em conjunto, detinham cerca de 35% da população mundial, possuíam mais de três quartos dos investigadores do globo. “Em contraste,

um país populoso como a Índia ainda representava apenas 2,2% dos investigadores do mundo, a América Latina 3,5% e a África 2,2% (UNESCO, 2010). Em relação aos países em desenvolvimento, assinalava o referido Relatório que, embora a percentagem dos seus investigadores tivesse crescido de 30% em 2002 para 38% em 2007, dois terços desse crescimento eram atribuídos apenas à China (UNESCO; 2010:10).

Atualmente, como se constata no relatório mundial da UNESCO de 2021, a situação é particularmente dramática na África Subsaariana e preocupante na América Latina, não apenas em virtude da sua baixa produção científica em relação aos países do Norte, mas também devido ao seu fraco investimento na investigação.

Se é certo que, em 2018, a nível mundial, apenas 1,79% do PIB é dedicado à investigação para o desenvolvimento, a África Subsaariana, a que pertence Cabo Verde, investe apenas 0,51% do seu PIB à investigação e a América Latina apenas destina 0,66% do PIB à produção científica. É certo que o Brasil se distingue na América Latina, com 1,26% do PIB destinado à investigação.

Estima-se que Cabo Verde, um país da África Subsaariana, encontra-se, neste quesito, a nível da sub-região, situação que o Governo pretende reverter, propondo-se alocar à investigação científica 2% do PIB até 2030⁴.

Esta intencionalidade política traduz o reconhecimento de que investir no conhecimento e, em particularmente na investigação científica, é a via por excelência para combater a pobreza e promover o desenvolvimento sustentável, pelo que constitui uma prioridade dos países, em geral, e dos países ditos do Sul, em particular.

As dificuldades financeiras e a escassez de recursos clássicos não constituem argumentos suficientemente válidos para não se investir mais e mais na investigação. Encontramos países destituídos de riquezas naturais clássicas que conferem à investigação científica percentagens significativas da riqueza produzida, ciente dos retornos líquidos do investimento para a economia.

Tal é o caso de Israel, que, em 2018, destinou à investigação científica 4,95 do seu PIB, ciente de que é por via da Ciência que consegue maximizar o apro-

4 “Governo quer alocar 2% do PIB de 2030, para o investimento na investigação, na ciência e na inovação”, in Expresso das Ilhas online, 23 de março de 2023. <https://expressodasilhas.cv/politica/2022/03/23/governo-quer-alocar-2-do-pib-de-2030-para-o-investimento-na-investigacao-na-ciencia-e-na-inovacao/79253>

veitamento dos recursos endógenos para a geração de mais riqueza e manter-se na senda do progresso sustentável.

Para romper o ciclo inerente à pobreza (pobreza – fraco investimento no conhecimento – pobreza), é preciso, pois, apostar-se na educação de qualidade, em particular, na investigação científica e na inovação tecnológica, sem descurar medidas de política conducentes à formação e à retenção dos cientistas, posto que, ao longo dos alunos, tem-se constado que “os recém-formados têm tido dificuldades em encontrar colocações qualificadas ou condições de trabalho atraentes em seus países”, daí resultando uma expressiva migração de pesquisadores altamente qualificados do Sul para o Norte (UNESCO, 2010: 10). Assim, “dos 59 milhões de migrantes vivendo em países da OCDE, 20 milhões eram altamente qualificados” (UNESCO, Ibid:11).

Uma das formas de romper as barreiras do conhecimento entre os países é o intercâmbio entre os respetivos investigadores e académicos, que os Estados e as universidades deveriam promover, visando: a colaboração em eventos académicos; a partilha de informações sobre o estado da arte do acesso ao conhecimento e da produção científica nos respetivos países; a partilha das suas produções científicas; a constituição de redes de produção científica conjunta; a realização conjunta de cursos de formação avançada com forte ancoragem na investigação científica e tecnológica de ponta.

IV – Reformulação da política e do modelo de financiamento do ensino superior como imperativo da cidadania e da excelência académica

Em Cabo Verde, o financiamento do ensino superior tem conhecido uma evolução que pode ser dividida em três etapas.

Na primeira etapa, que se segue à proclamação da Independência Nacional, em 1975, e vai até 1991/1992, assistiu-se a um aumento crescente e até exponencial da frequência de cursos no estrangeiro, graças ao elevado número de bolsas de estudo concedidas gratuitamente pelos países do chamado bloco Leste, por países europeus, com destaque para Portugal, e pelo Brasil, bem como a um crescimento, embora lento, da formação em instituições nacionais, com bolsas atribuídas pelo Estado.

Na segunda fase, que vai de 1991/92 aos dois primeiros anos do século XXI (2001/2002), assistiu-se a uma redução drástica das bolsas concedidas de

estudo concedidas pelos países parceiros, sobretudo do Leste, levando o Estado a intervir em duas frentes – concessão de bolsas públicas, em número crescente e reestruturação de cursos e institutos do ensino superior visando o aumento da formação superior autóctone -, de modo a assegurar a manutenção do crescimento da formação superior, objetivo que foi largamente conseguido, embora à custa de uma forte pressão sobre o Tesouro Público e sem que a oferta interna de formação superior tivesse chegado ao nível da formação no exterior. Para se por cobro ao elevado aumento das despesas públicas do Ensino Superior, o Governo instituiu as bolsas de estudo reembolsáveis, medida que permitiu a manutenção da procura da formação no estrangeiro, sem que, entretanto, tivesse adotado mecanismos adequados de garantia de reembolso dos empréstimos, de modo a reconstituir o fundo de financiamento da formação superior.

Na terceira etapa, que vai de 2003 à atualidade, assistiu-se, a par de uma forte aposta no desenvolvimento do ensino superior público e privado em Cabo Verde, à adoção de uma política de contenção do crescimento das despesas com bolsas de estudo, que se pode resumir nas seguintes medidas adotadas pelo Poder público; (i) revisão dos montantes das bolsas, acompanhada da tentativa de implementação dos mecanismos de reembolso das bolsas de estudo em condições mais favoráveis para os bolseiros (esta medida não chegou a efetivar-se); (ii) abandono da pretensão implementar o reembolso das bolsas-empréstimo, através de uma medida legislativa conhecida como perdão das dívidas contratualizadas; (iii) tentativa de instituir mecanismos alternativos de acesso às bolsas com crédito bancário, avalizado, em parte, pelo Estado; (iv) adoção das medidas de ação social visando mitigar o problema do acesso à formação superior mediante o apoio ao pagamento das propinas dos alunos mais carenciados através do programa de ação social gerido pela FICASE.

Fazendo um breve balanço das práticas atuais de financiamento do ensino superior e da sua frequência forçoso será concluir-se que o modelo existente é inadequado e ineficaz. Com efeito, apesar de, em geral, ficarem abaixo dos custos unitários de formação, as propinas de frequência dos cursos não são pagas regularmente pela maioria dos alunos, por falta de recursos, o que coloca em risco a sustentabilidade das instituições, que se veem assim impossibilitadas de investir na investigação e, grosso modo, na qualidade (Varela, 2023b).

Para fazer face à situação de penúria financeira das famílias e das universidades, além dos contratos-programa e da regulamentação das bases de financiamento do ensino superior, em cumprimento com o disposto na Lei de Bases

do Sistema Educativo, algumas medidas podem ser adotadas, na perspetiva de vários docentes e dirigentes universitários:

- a) A criação de uma linha de crédito que permita a concessão de bolsas de estudo aos alunos mais carenciados, reembolsáveis após a inserção dos diplomados no mercado de trabalho (Varela, 2023b);
- b) A isenção de propinas e a concessão de um pacote de apoios sociais aos alunos mais carenciados, com prioridade para os alunos cujos rendimentos familiares colocam-nos na faixa da pobreza extrema, os quais deveriam beneficiar de bolsas concedidas automaticamente a partir da análise do Cadastro Social Único;
- c) Sem prejuízo de continuar a ser livre a formação no exterior, o Governo deveria “abster-se de apoiar instituições estrangeiras na concorrência com as nacionais” e, tal como referido acima, optar pela colaboração interuniversitária, mormente em áreas-chave de desenvolvimento nacional.

Embora as práticas atuais de financiamento do ensino superior se tenham revelado inadequadas, posto que não conseguem resolver o problema do acesso equitativo dos alunos ao ensino superior, como resulta da Constituição (alíneas a) e f) do n.º 3 do art.º 78º), o Governo continua a não adotar as medidas que se impõem. Assim, em vez de regulamentar o financiamento do ensino superior, tomando em devida consideração os princípios a que o mesmo deve obedecer nos termos previstos na Lei de Bases do Sistema Educativo em vigor (cf. art.º 46º), o Estado cabo-verdiano tem optado por adotar medidas avulsas, que só têm agravado as dificuldades de sobrevivência das instituições.

Assim, a criação, a par da Universidade de Cabo Verde, da segunda universidade pública (Universidade Técnica do Atlântico), sem que se tenha demonstrado a viabilidade do modelo adotado para esta última, não deixa de ser preocupante, mormente quando esta universidade, que não integrou a Escola do Mar (adstrita à formação profissional), nem as delegações da Uni-CV em Mindelo (em especial, a Faculdade de Educação e Desporto), é dotada de uma estrutura desconcentrada em Santo Antão, unicamente voltada para a formação na área da agronomia, concorrente com a já inconsistente Escola de Ciências Agrárias e Ambientais da Uni-CV, sediada no interior da ilha de Santiago.

Na verdade, seguindo as tendências internacionais, as diversas universidades e estruturas universitárias públicas de Cabo Verde deveriam ser reestruturadas na perspectiva da sua fusão numa só universidade pública (Uni-CV) ou em duas universidades públicas regionais, com sedes na Praia e Mindelo (com base nas atuais Uni-CV e UTA), com a conseqüente redução de custos de estruturas e de funcionamento e a maximização do aproveitamento das sinergias.

É certo que Santo Antão e demais ilhas do Norte, assim como Fogo e demais ilhas do Sul reivindicam a instalação de estruturas universitárias nessas regiões, mas tal aspiração pode ser satisfeita no quadro das duas universidades públicas, respetivamente, em rede com as entidades municipais e outras entidades regionais e fazendo uso das potencialidades da formação universitária online, mediante a criação de unidades orgânicas multidisciplinares, ou seja, com a capacidade de oferta de cursos em diversas áreas de interesse relevante para o desenvolvimento das ilhas e do país.

Outra medida de política do ensino superior que requer melhor ponderação, na perspectiva dos docentes e dirigentes universitários entrevistados, prende-se com a isenção de propina aos alunos de Santo Antão e do Fogo para induzir à procura dos cursos, tal como a aplicação dessa medida aos poucos deficientes do ensino superior, em geral não pertencentes a agregados familiares carenciados. Com efeito, apesar da sua bondade aparente, tais medidas suscitam outras questões, como a “abertura de precedentes” que dificilmente se manterão nos próximos anos, caso se mantenha o atual figurino de financiamento do ensino superior, e a criação de uma “situação de injustiça” em relação aos alunos de outras ilhas, pertencentes a agregados familiares pobres e muito pobres, que efetivamente não podem pagar.

Assaz problemática é igualmente a concessão pelo governo e pelos municípios de dezenas de vagas e bolsas para formação no exterior, sobretudo quando se trata de “cursos para os quais o país possui nichos de excelência” ou potencialidades para constituir uma alternativa credível e, eventualmente, superior. Em relação a esta questão, sem pôr em causa a liberdade de escolha dos alunos cabo-verdianos, “pode-se negociar com as instituições estrangeiras” a frequência de estudos no exterior, em moldes que não se traduzam em concorrência de universidades estrangeiras com as cabo-verdianas. Assim, a oferta de vagas poderia ser transformada numa “oportunidade” de cooperação académica, de modo a propiciar a realização de cursos em regime de associação e ou cursos de formação bietápica, em que estudantes nacionais e de outros países poderiam realizar parte da sua formação no exterior, em regime de mobilidade de média e longa duração.

A qualidade e a empregabilidade dos cursos do ensino superior são outras problemáticas que, não sendo responsabilidade exclusiva das instituições do ensino superior requerem do Poder Público uma avaliação aprofundada das áreas e “necessidades prioritárias de formação”, em função das quais podem ser definidos e ou reajustados os currículos do ensino secundário e o perfil de saída dos seus alunos, bem como políticas de financiamento das instituições do ensino superior.

Entretanto, com instituições excessivamente autocentradas e obrigadas a relegar para o segundo plano o investimento na ciência, o currículo dos cursos de ensino superior ministrados em Cabo Verde tem sido, via de regra, reprodução do chamado conhecimento universal, ou melhor, da ciência ocidental, com escassa incorporação do conhecimento científico da realidade nacional ou local, nomeadamente através da investigação aplicada.

Ora a investigação aplicada, que não ignora a investigação fundamental e o conhecimento universal, está particularmente vocacionada para subsidiar projetos de desenvolvimento sustentável dos países e das comunidades locais e identificar oportunidades de negócios e empreendimentos, suscetíveis de reorientar a formação universitária na perspectiva do desenvolvimento de competências empreendedoras e de inserção na vida ativa.

Na verdade, um dos problemas críticos do ensino/formação superior, em Cabo Verde e não só, é o descompasso entre o contexto de aprendizagem e o da aplicação. Para superar esta situação, é necessário aprimorar o perfil do professor do ensino superior, com a valorização concomitante do saber científico e tecnológico e de outros saberes constitutivos da profissão, nomeadamente a formação pedagógica no seu sentido lato, que inclui valências a nível da pedagogia do online e do digital, em sintonia com as exigências de um mundo, uma economia e uma sociedade vincadamente digitais, sem descurar a pedagogia do empreendedorismo e da inovação tecnológica, associada a uma perspectiva de progresso sustentável e de plena realização dos formandos.

Estas debilidades estruturais tendem a agravar-se em virtude das recentes crises que dificultam o aumento do investimento na formação universitária de excelência. No entanto, não são desprezíveis as gritantes falhas na governança das instituições do ensino superior, incluindo as públicas, onde existe um número expressivo de doutores e mestres que se limitam a “dar” aulas, relegando a investigação científica e a extensão para o segundo plano ou mesmo para o esquecimento. Com efeito, inúmeras são as possibilidades de realização de projetos de

investigação sem (ou com escassos) custos financeiros, com resultados que não só contribuiriam para aumentar a representação das instituições e dos seus académicos nos rankings científicos internacionais como para cimentar uma cultura de investigação, que é essencial para a mudança de paradigma que se impõe às academias e aos países ditos do Sul: passar de consumidores de conhecimento para produtores do conhecimento científico.

V. Aprofundar os modelos de gestão e de regulação da educação

A qualidade da educação em todos os subsistemas educativos é largamente tributária dos modelos de gestão e regulação da educação, entendida, genericamente, como o modo como se ajusta a atuação das instituições do ensino às determinadas finalidades, expressas sob a forma de regras e normas previamente definidas pelo poder público ou entidades especificamente criadas para o efeito (Varela, 2023b).

No concernente à gestão das instituições educativas, necessário se torna valorizar as competências dos titulares dos respetivos órgãos de administração, direção e supervisão, a todos os níveis e nas diversas áreas (pedagógica, administrativa, etc.). Se é discutível, no contexto cabo-verdiano, e não só, a opção pela criação de carreiras de gestores educacionais, nem por isso a necessidade de formação de profissionais na área da gestão educacional, identificada como uma das fraquezas do sistema educativo há vários anos (ME, 2011), continua a ser uma prioridade, por duas razões essenciais:

a) É necessário integrar nos currículos escolares conhecimentos de gestão, que constituem pontos fracos de muitos empreendedores e investidores, os quais, ainda quando detentores de competências técnicas e de capital, nem sempre têm o necessário domínio dos conhecimentos de gestão empresarial, fazendo com que diversos projetos não tenham o sucesso desejado;

b) É essencial que a gestão das instituições de educação ou ensino a diversos níveis deixe de reproduzir a lógica do partidarismo no provimento dos cargos. Além de um imperativo ético, legal, democrático e de justiça, constitui uma premissa da gestão pela excelência da educação o resgate do discurso (e da prática) da competência, contrariando, assim, a tendência para a alegada “colonização” da esfera pública educacional através de processos de nomeação por confiança partidária e da distribuição de jobs for boys, mediante a adjudicação de consultorias de gestão e assistência técnica em que a transparência e a competência ficam relegadas ao segundo plano, com consequências nefastas para

a qualidade dos serviços prestados e, com consequência, para a satisfação do interesse público.

No concernente ao provimento de titulares de cargos dirigentes, além da generalização dos concursos para o acesso aos cargos dirigentes, podem ser encaradas medidas alternativas de aferição do mérito, mediante a audição parlamentar (Comissão Especializada Permanente da Educação) e a audição pública ou avaliação por peritos dos perfis dos candidatos. Além de mecanismos de aferição prévia, o controlo social pode desempenhar uma função suplementar de avaliação do mérito dos produtos ou serviços prestados.

Por outro lado, para garantir, promover e aferir a qualidade da educação, é necessário aprimorar os modelos de regulação e avaliação (Afonso, 2009; Varela, 2023, 2020), tanto no que respeita aos normativos pelos quais se regem as instituições educativas (escolas e universidades), como no que tange aos princípios, indicadores e procedimentos e momentos de avaliação do seu desempenho.

Assim, como assinala Afonso (2009: 59-60),

a avaliação pode anteceder a prestação de contas (avaliação ex ante); pode ocorrer, posteriormente, entre a fase da prestação de contas e a fase da responsabilização (avaliação ex post); ou pode, ainda, ela própria, desenvolver-se autonomamente através de estudos ou relatórios elaborados por entidades internas e/ou externas, assumindo-se assim como instrumento estruturante da prestação de contas (integrável ou não num modelo ou sistema mais amplo de accountability)

Em sentido lato, e tal como temos referido (Varela, 2024, 2020), a avaliação educacional, enquanto componente do processo de regulação, compreende duas grandes modalidades, a saber: a avaliação interna ou Autoavaliação, que incumbe às próprias IES, que devem dotar-se de sistemas ou órgãos próprios de avaliação e promoção da qualidade seja das próprias instituições, seja dos seus próprios cursos; a avaliação externa ou heteroavaliação, que, em Cabo Verde, releva das competências da Inspeção-Geral da Educação e da Agência Reguladora do Ensino Superior, para o ensino não superior e o ensino superior, respetivamente.

As duas modalidades compreendem, por seu turno, três tipos de avaliação, atendendo aos momentos da sua realização: (i) Avaliação ex-ante, preventiva ou antecedente, que ocorre antes do arranque das instituições, dos cursos ou atividades letivas ou de quaisquer projetos, visando apreciar a existência das condições

necessárias e ou contribuir para a otimização dessas condições; (ii) Avaliação concomitante, que tem lugar no próprio momento em que decorrem as ações que são objeto de controlo, podendo efetivar-se através de métodos não interferentes ou de controlo indireto, para recolha de informação e acompanhamento da vida das instituições, sem a necessidade de se fazer visitas in loco a essas instituições, quer através de métodos interferentes, designadamente através de inquéritos, entrevistas, observação, etc.; (iii) Avaliação Sucessiva ou ex-post-facto, que ocorre periodicamente, através da chamada "Avaliação Externa" e incide sobre factos e situações que se verificaram no passado, num dado contexto temporal, seja no que se refere ao desempenho da instituição no seu todo (avaliação Institucional), seja no que tange ao funcionamento dos cursos (avaliação dos ciclos de estudos do ensino superior) ou ao desenvolvimento das atividades de ensino-aprendizagem, caracterizando-se como uma investigação sistemática e empírica em que não se tem controle direto sobre as variáveis cujas manifestações já ocorreram.

Os modelos e processos de regulação da educação em Cabo Verde, tanto no ensino não superior como no contexto do ensino superior têm vindo a conhecer uma evolução considerável, tendo a Agência Reguladora do Ensino Superior, após um período de instalação e de autocapacitação institucional, afirmado a sua relevância no contexto nacional e internacional, como o revelam, entre outros, os recentes relatórios publicados, nomeadamente os relatórios individuais de avaliação das diversas instituições do ensino superior, os relatórios de avaliação de ciclos de estudos e o relatório-síntese de monitoramento da avaliação institucional, que constitui o prenúncio do que deve vir a ser um relatório anual do estado da arte do ensino superior cabo-verdiano.

No entanto, na esteira do que são as tendências de regulação internacional da educação, os sistemas, modelos e procedimentos de regulação da educação em Cabo Verde podem e devem ser aprimorados, quer pela IGE, quer pela ARES.

Embora não sejam de se descartar a médio prazo, desde que orientados por perspectivas emancipatórias e indutoras efetivas de qualidade, não se nos afigura estarem reunidas em Cabo Verde condições para a introdução de *rankings* nas escolas e instituições do ensino superior, os quais tendem, em outros contextos, a produzir efeitos contraproducentes: Com efeito, ao se traduzirem na hierarquização das instituições segundo lógicas meritocráticas, aferidas segundo critérios de accountability, que distinguem as alegadamente melhores e piores instituições, sendo estas últimas tendencialmente relegadas para os alunos oriundos de famílias mais pobres, os rankings não traduzem o que constitui prioridade absoluta, mormente nos países do Sul, que é, a nosso ver, a aposta numa política de regulação

que promova o acesso de todos os alunos a uma educação ou ensino de qualidade em qualquer instituição. Na verdade, abundam estudos que apontam para o facto de que amiúde a posição no ranking diz muito pouco sobre o trabalho realizado nas instituições educativas, sobre as suas dinâmicas e lógicas de ação (Camejo, 2016).

Outrossim, é, no mínimo, de duvidosa pertinência e adequação ao setor da educação a introdução de sistemas e selos de qualidade, importados do mundo empresarial, de elevados custos, seguramente, mas não necessariamente garantes de efetiva qualidade, à luz dos pressupostos teóricos defendidos neste texto.

Entretanto, entendemos que para o aprimoramento do sistema de regulação e promoção da qualidade da educação em Cabo Verde, está ao alcance dos poderes públicos, das entidades instituidoras ou proprietárias, das instituições reguladoras e educacionais a implementação de um conjunto de medidas, que passamos a apresentar sumariamente, começando por realçar a necessidade de revisão e atualização do quadro legal e dos procedimentos de regulação e aferição da qualidade, em função das exigências de uma educação (e uma universidade) digital que se expande consideravelmente. Com efeito, a educação online ou em formato e-learning (híbrido) precisa de uma regulamentação assertiva, com o estabelecimento de parâmetros norteadores do modo de organização da sua oferta, das condições de acesso, frequência, metodologia e avaliação, a par da necessidade de formação dos docentes em pedagogia do online.

O aprimoramento do quadro legal de organização e intervenção das entidades de regulação (IGE e ARC) deve incluir o estabelecimento de mecanismos de articulação e complementaridade entre essas entidades, em particular no que tange à componente da fiscalização da legalidade, que, de resto, deveria ser cometida à IGE, mais vocacionada e qualificada para a sua realização.

A instalação ou o reforço dos mecanismos ou sistemas de autoavaliação, tanto no ensino não superior como no ensino superior constituem prioridades, que as entidades de regulação externa (IGE e ARES) deveriam assumir de forma resoluta, com o envolvimento consequente das entidades competentes (ministério da educação, entidades proprietárias ou instituidoras).

Na senda do que acaba de proceder a ARES⁵, é de uma relevância que as entidades reguladoras, em especial as de avaliação externa, tornem público

5 Cf. Relatório de monitorização do exercício avaliativo institucional do ensino superior em Cabo Verde; Resultados do exercício Avaliativo Institucional; Avaliação de Ciclos de Estudos – In: <https://www.ares.cv>.

o feedback das atividades de regulação da qualidade da educação, através de relatórios de desempenho institucional e ou de relatórios periódicos do estado da arte da qualidade da educação, fornecendo, assim, à sociedade elementos que permitam acompanhar, de forma crítica, o serviço educativo prestado.

Outrossim, as entidades de regulação e avaliação da qualidade têm um potencial de inovação que lhes permite desenvolver uma relação de proximidade com as instituições, não necessariamente para ampliar a amplitude do controlo meritocrático, mas para afirmar a sua função de promotora da qualidade, designadamente mediante o estudo ou levantamento das boas práticas com vista à sua socialização.

Síntese conclusiva

A educação de qualidade é um direito que assiste aos alunos dos diversos subsistemas educativos e deve ser assegurada mediante o aprimoramento e a adequação permanente das condições de acesso, frequência e de sucesso dos educandos, o que requer medidas de política e de regulação que traduzam a natureza complexa e multifacetada da qualidade da educação.

Com efeito, a qualidade da Educação deve ser encarada numa perspetiva sistémica, multidimensional e multifatorial, como um processo abrangente, participado e intencionalmente construído, de forma permanente, sem descuidar os contextos da sua realização e avaliação, e como um conjunto de indicadores suscetíveis de verificação empírica e de controlo social em cada contexto.

No processo de edificação de um sistema educativo de qualidade, vários são os reptos a serem enfrentados, de forma mais assertiva, no quadro de uma política de qualidade que tenha em devida consideração os pressupostos teóricos sucintamente abordados neste texto.

Assim, importa abordar a qualidade da educação como um processo que integre as dimensões instituída e instituinte das políticas públicas de promoção da qualidade, como uma totalidade sistémica, que combine os processos e os resultados, em função da diversidade de dimensões e fatores constitutivos.

Nessa perspetiva, é mister que seja assegurada a ligação das componentes teórica e textual com as componentes prática e contextual das políticas educativas, em geral, e das políticas académicas, em particular, de modo a que induzam competências para vida.

De igual modo, necessário se torna promover a ligação, não necessariamente linear, mas seguramente complementar, entre as dimensões global e local, internacional e nacional, entre elementos endógenos e exógenos, no processo de formulação e realização das políticas educativas e de construção da qualidade da educação.

Não sendo a qualidade um fim em si, ela deve ser intencionalmente construída, razão por que as políticas e práticas educacionais, a diversos níveis, devem ser prescritas na perspectiva de economia de estruturas e de ganhos de sinergias, em particular, no que tange à criação ou reformulação das estruturas do ensino, a diversos níveis.

Tendo em conta o direito que assiste a todos os cidadãos de aceder a uma educação de qualidade, deve-se ultrapassar a dicotomia entre o acesso à educação e a qualidade da educação, as políticas públicas de educação devem considerar o acesso aos diversos níveis do ensino como um dos elementos constitutivos do sistema de qualidade e, como tal, uma questão que exige acompanhamento, adequação e aprimoramento, posto que condiciona o alcance dos indicadores globais da qualidade.

Nessa perspectiva, as políticas públicas devem reorientar o financiamento da educação de modo a promover a equidade no acesso e no sucesso nos diversos subsistemas, incluindo a educação pré-escolar e o ensino superior, tendo em conta às realidades e prioridades nacionais.

No contexto cabo-verdiano, será possível superar, de forma faseada, o modelo atual de escola a meio tempo, dando lugar a um tipo inovador de escola a tempo integral adequado à realidade cabo-verdiana e em sintonia com as possibilidades oferecidas pelas tecnologias de ensino-aprendizagem no mundo virtual, nomeadamente através da complementaridade entre o ensino presencial e o ensino online.

Não podendo falar-se de qualidade da educação sem considerar a sua ligação intrínseca com as realidades em que ela é construída, necessário se torna apostar na adequação das políticas educativas à idiossincrasia e à realidade nacionais, sem obliterar os indicadores internacionais e os desafios contemporâneos, o que implica aprender com as nossas experiências e com as dos outros, mas sem importar acriticamente modelos, ainda que comprovados noutros contextos.

Considerando que a qualidade da educação é largamente tributária de uma administração educativa de excelência, no contexto cabo-verdiano apresenta-se

como uma das prioridades a reforma do modelo de designação dos titulares dos cargos dirigentes ou de gestão a diferentes níveis (macro, regional/municipal e local), resgatando os princípios da competência e do mérito profissional, aferidos, preferencialmente, mediante a realização de concursos para o seu provimento, propiciando, nomeadamente a estabilidade e a continuidade necessárias dos processos de inovação e mudança educacional.

Do mesmo modo, as políticas de gestão de recursos humanos no setor da educação devem promover a motivação dos professores e outros profissionais que, em condições tecno-pedagógicas e logísticas muito limitadas, produzem resultados que, amiúde, não ficam aquém do que os seus pares conseguem alcançar em contextos internacionais mais favoráveis. Assim, devem ser encorajadas e ampliadas as práticas de envolvimento dos professores especialistas nacionais na conceção de projetos educacionais, nomeadamente a elaboração de programas, planos de estudo, manuais e textos didáticos, a realização de projetos de formação e instrumentos de gestão, entre outros. Qualquer projeto de consultoria educacional deveria orientar-se por lógicas de empoderamento dos profissionais nacionais e não de sua substituição sistemática, de modo a que se criem condições para o desenvolvimento de capacidades endógenas em diversos domínios de intervenção estratégica e operacional.

Na senda das melhores práticas de regulação e promoção da qualidade da educação, importa perseverar na adequação dos normativos e procedimentos de regulatórios, nomeadamente através de uma maior interligação da avaliação interna e da avaliação externa e de uma maior visibilidade externa dos resultados dos processos avaliativos, que devem ser socializados, na perspetiva da disseminação das boas práticas.

Considerando o papel do ensino superior no desenvolvimento do país e na qualificação dos demais níveis de educação e ensino, o Estado e as entidades instituidoras devem adotar políticas que promovam a recentragem da formação superior nas suas funções nucleares de investigação, ensino e extensão e contribuam para o desenvolvimento de instituições académicas robustas e de excelência, acessíveis a aos cabo-verdianos nas ilhas e na diáspora, e capazes de contribuir para a o desenvolvimento humano e sustentável do país.

Nessa senda, a par do investimento na formação doutoral, necessário se torna investir mais assertivamente na sustentabilidade financeira das instituições, questão indissociável da promoção da inclusão dos mais carenciados, nomeadamente através de bolsas de estudo, contribuindo, assim, para a prossecução do

desiderato de assegurar o acesso equitativo dos cidadãos, independentemente da sua condição económica, a uma formação académica de qualidade.

Referências bibliográficas

Afonso, A.J. Políticas avaliativas e accountability em educação — subsídios para um debate iberoamericano. *Sísifo, Revista de Ciências da Educação*, 2009, pp 5770.

BM. O Ensino Superior nos Países em Desenvolvimento: Perigos e Esperanças, traduzido do original *Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise*, World Bank, 2000

Azevedo, João Pedro; Goldemberg, Diana; Montoya, Silvia; Nayar, Reema; Rogers, Halsey; Saavedra, Jaime; Stacy, Brian William. 2021. Will Every Child Be Able to Read by 2030? Defining Learning Poverty and Mapping the Dimensions of the Challenge [Até 2030, Todas as Crianças Serão Capazes de Ler? Definindo Pobreza de Aprendizagem e Mapeando as Dimensões do Desafio]. Policy Research Working Paper; No. 9588. World Bank, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35300> License: CC BY 3.0 IGO.

Camejo, NCCB. Ranking e qualidade educativa. Uma relação (im)provável? Um estudo em duas escolas públicas. Évora: Universidade de Évora, 2016.

Dourado, L. F; Oliveira, J.. & Santos, C. A.. *A Qualidade da Educação: conceitos e definições*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), 2007

Libâneo, J. C.; Oliveira, J.F.; TOSCHI, M.S. Educação escolar: políticas, estrutura e organização. São Paulo: Cortez, 2003

ME, *Relatório do Estado do Sistema Educativo Nacional (RESEN) Cabo Verde*. Praia: Ministério da Educação, 2011

Moreira, A.F.B. A qualidade e o currículo na escola brasileira. In Leite, C., Pacheco, J.A., Moreira, A.F.B & Mouraz., A. *Políticas, Fundamentos e Práticas do Currículo*. Porto: Porto Editora, 2011:320-334

- Pacheco, J.A. Políticas de avaliação e qualidade da educação. Uma análise crítica no contexto da avaliação externa de escolas em Portugal. *Revista da Avaliação da Educação Superior*, vol. 19, núm. 2, julho, 2014, pp. 363-371 Universidade de Sorocaba, Sorocaba, Brasil
- Santana, I. Práticas Pedagógicas diferenciadas. In *ESCOLA MODERNA* Nº 8, 5ª série, 2000. Vide https://centrorecursos.movimentoescolamoderna.pt/em/rev/serie5/rev_em_08/2000_em08_isantana_praticaspedagdifereciadas_pg30.pdf
- Tavares, J. *Formação e inovação no ensino Superior*. Porto: Poto Editora, 2003.
- Reimers, F. & Villegas-Reimers, E. Sobre a qualidade da educação e seu sentido democrático. In *Revista PRELAC*, 2006, Nº 2: 90-107
- Steiner-Khamsi, G. Understanding policy borrowing and lending. Building comparative policy studies. In G. Steiner-Khamsi & F. Waldow (Eds.), *World yearbook of education. Policy borrowing and lending in education* (pp. 5-17). London: Routledge, 2012
- UNESCO, *Reimaginar nossos futuros juntos : um novo contrato social para a educação*. Brasília: Comissão Internacional sobre os Futuros da Educação, UNESCO; Boadilla del Monte: Fundación SM, 2022.
- UNESCO. *Relatório UNESCO sobre Ciência 2010. O atual status da ciência no mundo. Resumo Executivo*. Brasília: UNESCO, 2010
- Valente, J.A. A sala de aula invertida e a possibilidade do ensino personalizado: uma experiência com a graduação em midialogia. In: BACICH, Lilian; MORAN, José (org.). *Metodologias ativas para uma educação inovadora: uma abordagem teórico-prática*. Porto Alegre: Penso, 2018. p. 26-44
- Varela, B. *A educação em Cabo Verde e em contextos internacionais. Conceções, Políticas, Práxis e Perspetivas*- Organização: Sociedade de Educação Formação e Gestão, Coleção A Causa da Educação I, Praia, 2023a. Disponível em:
https://www.academia.edu/108051056/Livro_A_EDUCA%C3%87%C3%83O_EM_CABO_VERDE_E_EM_CONTEXTOS_INTERNACIONAIS_Conce%C3%A7%C3%B5es_Pol%C3%ADticas_Pr%C3%A1xis_e_Perspetivas

Varela, B. *O Ensino superior em Cabo Verde e no mundo. Conceções, Políticas, Práxis e Perspetivas*. Organização: Sociedade de Educação Formação e Gestão, Coleção A Causa da Educação I, Praia, 2023b. Disponível em:

https://www.academia.edu/108051303/Livro_O_ensino_superior_em_Cabo_verdee_no_mundo_Conce%C3%A7%C3%B5es_Pol%C3%ADticas_Vr%C3%A1xis_e_Perspetivas.

Varela, B. *Políticas educativas e valores educacionais*, Praia: Uni-CV, 2020. In: Varela, B. *A educação em Cabo Verde ...* 2023a

Varela, B. Relação universidade, sociedade e empresa. Por uma crítica da visão mercadológica da Universidade. Praia: Uni-CV, 2020, In Varela, B. *O Ensino superior em Cabo Verde...* 2023b

Varela, B. O global e o local nos processos de prescrição do currículo e na promoção do conhecimento universal. O caso da Universidade de Cabo Verde In: Morgado, Jc; Mendes, G. M. L; Moreira, A. F. & Pacheco, J. A. (orgs). *Currículo, Internacionalização e cosmopolitismo. Desafios contemporâneos em contextos luso-afrobrasileiros*. Santo Tirso, Portugal: De Facto Editores, 2014a, v. 1., 47-64

Varela, B. Fundamentos, práticas e perspetivas de inovação educativa e curricular nos contextos nacional, local e de escola: Praia: Universidade de Cabo Verde, 2014b. In Varela, B. *A educação em Cabo Verde ...* 2023a

Varela, B. *A relevância da educação pré-escolar nas opções de política educativa em Cabo Verde*. Praia: Uni-CV, 2015. Cf. https://bartvarela.files.wordpress.com/2015/03/a-educac3a7c3a3o-prc3a9-escolar-nas-opc3a-7c3b5es-de-polc3adtica-educativa-do-estado-de-cv_final.pdf

Varela, B. L. O Currículo e o Desenvolvimento Curricular nos tempos actuais – lógicas e desafios do processo de globalização. In *Revista de Estudos Cabo-Verdianos*. Nº Edição Especial / Atas I EIRI Dez. 2013

Varela, B. L. *Manual de Administração Educativa. Uma abordagem teórica com aproximação à realidade cabo-verdiana*: Praia: Universidade de Cabo Verde, 2011.

https://www.academia.edu/402220/Manual_de_Administra%C3%A7%C3%A3o_Educativa

Varela, B. Importância da avaliação das instituições e cursos do ensino superior em Cabo Verde. Praia: Universidade de Cabo Verde, 2013b. In Varela, B. *O Ensino superior ...* 2023b

Referências documentais

Anuário Estatístico da Educação 2020/2021 – Praia: Ministério da Educação – In Site Oficial, 2022

Anuário Estatístico da Educação 2019/2020 – Praia: Ministério da Educação – In Site Oficial, 2021

Anuário Estatístico da Educação 2018/2019 – Praia: Ministério da Educação – In Site Oficial, 2020

Dados estatísticos dos estudantes: Praia: Agência Reguladora do Ensino Superior. In: [https://www.ares.cv/assets/documentos/informacoes/estat%C3%ADsticas-estudantes-ensino-superior-%C2%AB2019-2023%C2%BB-\(1\).pdf](https://www.ares.cv/assets/documentos/informacoes/estat%C3%ADsticas-estudantes-ensino-superior-%C2%AB2019-2023%C2%BB-(1).pdf)

Lei de Bases do Sistema Educativo, aprovada pelo Decreto-Legislativo 13/2018, de 7 de dezembro;

Lei de Bases do Sistema Educativo de 2010 (Decreto-Legislativo nº 2/2010, de 7 de maio;

Lei de Bases do Sistema Educativo de 1999 - Lei nº 113/V/99, de 18 de Outubro;

Lei de Bases do Sistema Educativo de 1990 (Lei nº 103/III/90 de 29 de dezembro;

El desarrollo cultural comunitario. Una sistematización necesaria para las instituciones de la cultura

Community cultural development. A necessary systematization for cultural institutions

Alicia Martínez Tena^{1/}
Elpidio Expósito García^{2/}
Alisa N Delgado Tornés³

Sumario: Punto de partida y antecedentes. Objetivos Problema que se ha resuelto de acuerdo con los objetivos del trabajo. II.- El capital cultural en la construcción de la perspectiva del **desarrollo cultural comunitario**. III.- La sistematización. IV.- La dimensión cultural del desarrollo. Propuesta de indicadores para los diagnósticos socioculturales comunitarios. V.- La multidimensionalidad del concepto **Desarrollo Cultural Comunitario**. VI.- Alcances del desarrollo cultural comunitario en los análisis sociales y culturales. Relaciones que se estable en desde el concepto desarrollo cultural comunitario. Su fortalecimiento y aplicación en las investigaciones. Consideraciones finales. Referencias bibliográficas.

Resumen: Este artículo es parte del resultado que obtuvo el premio de la Academia de Ciencias de Cuba en el año 2020, y que tiene como antecedente principal el programa académico de maestría en Desarrollo

Abstract: This article is part of the result that obtained the award from the Cuban Academy of Sciences in 2020, and which has as its main antecedent the academic master's program in Community Cultural Development,

1 Dra. Alicia Martínez Tena aliciadelacaridadmartineztena@gmail.com Dr en Ciencias Filosóficas, Profesor titular del Centro de Estudios Sociales Cubanos y Caribeños Dr. José A. Portuondo, Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Oriente, Santiago de Cuba, Cuba. Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2119-2286>

2 DrC. Elpidio Expósito García, elpidio@uo.edu.cu DrC. en Ciencias Económicas Profesor titular del Centro de Estudios Sociales Cubanos y Caribeños Dr. José A. Portuondo, Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Oriente, Santiago de Cuba, Cuba. Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9311-5701>

3 DrC. Alisa N Delgado Tornés DrC. Ciencias Filosóficas, Profesor de Mérito y Titular Universidad de Granma, Granma, Cuba. adelgadot@udg.co.cu Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9061-2585>

Cultural Comunitario, .que en sus 27 años ha contribuido a fortalecer el papel de las universidades en el desarrollo de sus territorios y sus alianzas con el sistema de instituciones de la cultura Los abordajes interdisciplinarios y dimensiones en las que incursiona el desarrollo cultural comunitario ofrecen importantes herramientas a la gestión cultural y a sus hacedores y que han sido situados en el proyecto *Caracterización y perfeccionamiento de la gestión de las instituciones culturales en el marco de la realización del programa de desarrollo cultural (PDC) del MINCULT*, con sede en el Centro de Estudios Sociales Cubanos y Caribeños Dr. José A. Portuondo, de la Universidad de Oriente, Cuba. Las tesis de maestría y de doctorado defendidas – más de 300- afianzan y validan los alcances y pertinencias de este enfoque muy necesario para el sistema de la cultura.

Palabras claves: Desarrollo cultural comunitario, gestión cultural, sistema de instituciones de la cultura, dimensiones del desarrollo cultural comunitario, agentes culturales

which in its 27 years has contributed to strengthening the role of universities in the development of their territories and their alliances with the system of cultural institutions. The interdisciplinary approaches and dimensions in which community cultural development ventures offer important tools to cultural management and its makers and that have been located in the project *Characterization and improvement of the management of cultural institutions within the framework of carrying out the program of Cultural Development Center (PDC) of MINCULT*, based at the Center for Cuban and Caribbean Social Studies Dr. José A. Portuondo, of the Universidad de Oriente, Cuba. The master's and doctoral theses defended -more than 300- consolidate and validate the scope and relevance of this very necessary approach for the culture system.

Keywords. Community cultural development, cultural management, system of cultural institutions, dimensions of community cultural development, cultural agents

Punto de partida y antecedentes.

Pensar el desarrollo humano, comunitario, local, desde la cultura ha sido un reclamo de la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). Esta organización por más de 40 años, ha promovido los análisis y debates mundiales acerca de la necesidad de concebir el desarrollo desde un enfoque integral donde sea reconocida a la cultura como su eje transversal y generador de participación social inclusiva. “La cultura es la transmisión de comportamiento tanto como una fuente dinámica de cambio, creatividad y libertad, que abre

posibilidades de innovación. Para los grupos y las sociedades la cultura es energía, inspiración y empoderamiento, al mismo tiempo que conocimiento y reconocimiento de la diversidad” (<https://unesdoc.unesco.org>). Con la UNESCO, las instituciones educativas han llevado a múltiples escenarios esta concepción asociada a los procesos formativos desde la gestión cultural y el desarrollo cultural. (Salinas *et al.*, 2019; Drake-Tapia, B. (2022)

Bajo este precepto, en el año 1986, en la facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Oriente comienzan los estudios acerca del desarrollo comunitario desde una perspectiva sociocultural, como parte de la política científica de la Universidad de Oriente, encaminado a atender las demandas de profesores, investigadores, promotores y gestores de instituciones gubernamentales de la provincia de Santiago de Cuba en el área de los estudios de comunidades. Se desarrollan importantes acciones desde la enseñanza del pregrado de las carreras de Sociología, Historia y Filosofía (prácticas laborales en el municipio Guamá), la implementación del proyecto de investigación Lo general y lo particular de la revolución cultural en Cuba, del que fueron defendidas 2 tesis de doctorado en Ciencias Filosóficas y un diplomado en Desarrollo Cultural Comunitario. En 1999 fue publicado un trabajo (Glosario de términos de Promoción y Animación sociocultural en el trabajo de comunidades) que resultó de gran valor para las investigaciones culturales en el territorio.

En el 1996 se inicia el programa de maestría en Desarrollo Cultural Comunitario (Premio a la EXCELENCIA a la calidad otorgado por la Junta Acreditación Nacional –año 2011 y 2019 así como por la Asociación Universitaria Iberoamericana de Postgrado en el 2012) con una amplia cobertura en las provincias orientales, América Latina (México, Venezuela, Argentina), África (Ghana) y Europa (España), con el que se da continuidad a los estudios de los procesos socioculturales y se dimensiona culturalmente el desarrollo. Las dos primeras ediciones (1996 a 2000) abrieron amplias posibilidades a las instituciones culturales (Casas de Cultura, Galerías, Museos), educacionales (escuelas y universidades) y gobiernos locales, de incorporar con criterios científicos, la mirada cultural en los desarrollos comunitarios. Se realizaron decenas de diagnósticos socioculturales, se elaboraron importantes proyectos de transformación comunitaria y se fortalecieron las alianzas con las estructuras de gobiernos locales en el nivel de Consejos Populares. A partir de la tercera edición (2000/2002) se comenzó a incursionar en Latinoamérica (México, Venezuela, Argentina) la perspectiva cultural

del desarrollo “ (...) el hecho central de seguir sosteniendo el trabajo de formación académica en desarrollo cultural colectivo y comunitario que favorezca la creación y autonomía reflexiva para generar sociedades cada vez más libres, sanas y alegres, tanto desde la faz político cultural gubernamental, como desde los espacios de aprendizajes formales y no formales.(...) (Bianco Dubini). “En el año 2000 se estableció una relación de trabajo promoviendo la investigación con docentes de la escuela de Trabajo Social de la Universidad Autónoma de Sinaloa. Este hecho trascendental marca su vida académica. El Centro de Estudios se convierte en el aliado principal de los proyectos de desarrollo comunitario impulsados en las comunidades rurales y urbanas de Sinaloa” (Testimonio Alma Hortencia Olmeda, Retora Universidad Pedagógica, Estado de Sinaloa, México).

La primera edición llevó consigo una visión del desarrollo cultural comunitario que entrañó miradas diversas de la realidad sin precedentes en las investigaciones comunitarias: relación cultura ambiente; cultura educación; cultura salud; cultura economía; así como la puesta en valor de herramientas de participación como la animación sociocultural y la educación popular desde el conocimiento de la memoria cultural, las identidades y la gestión institucional. Se fomentó la visión multidimensional del desarrollo cultural comunitario que fue consolidándose conceptual y metodológicamente en las ediciones sucesivas. (Bianco, D. G & Martínez T, A. 2007)

“El crecimiento de los estudios de comunidades y los proyectos de desarrollo cultural en dichos escenarios pueden catalogarse como los primeros resultados del impacto, que para la región no tenía antecedentes. Otras comunidades fueron beneficiadas: Raposo (suroeste de la ciudad), Jagüeyón (municipio El Salvador), San Justo (Guantánamo), Hátibonico (municipio Caimanera), y la mirada desde los procesos culturales, en particular la cultura artística para favorecer el surgimiento de iniciativas que desde la animación sociocultural contribuyeron a dinamizar el crecimiento y calidad de vida de los diversos sectores poblacionales” (Testimonio Migdalia Tamayo, investigadora y egresada 3ra edición).

Los resultados alcanzados en las tres ediciones del programa de maestría, así como la creciente necesidad de fortalecer la perspectiva del desarrollo cultural en los análisis sociales y dar continuidad a la for-

mación postgraduada en los egresados de esta maestría, se inicia en el año 2004 el programa de doctorado en Ciencias Sociológicas (Programa Premio a la calidad AUIP 2022 y Excelencia, por la Junta Nacional de Acreditación, 2022). Focaliza la formación en los micro campos de la cultura y el desarrollo. Gran notoriedad adquieren las investigaciones científicas al incorporar a la cultura a los análisis del ambiente, la salud, la familia, la comunicación, en sus correlatos con estructuras gubernamentales, sociales y culturales. Se abrió una enorme agenda temática la cual consolidó la principal tesis de este proyecto de investigación: *la cultura, sus estructuras y subconceptos explican las dinámicas sociales y aporta voluminosos datos a los decisores de las políticas de desarrollo para las comunidades.*

Desde el 2006 esta concepción ha formado parte de los proyectos de investigación asociados a programas institucionales, empresarial, territoriales, y nacional de desarrollo local, hasta hoy; son ellos: Cultura y mentalidades de la sociedad santiaguera (2008-2010); Prácticas del consumo cultural en jóvenes universitarios del oriente cubano (2011-2014); Atención a la pobreza desde el modelo de inclusión social (2014-2016); Fortalecimiento de las capacidades de los actores locales para el logro de la inclusión de grupos vulnerables al desarrollo local (2017-2019) y Caracterización y perfeccionamiento de la gestión de las instituciones culturales en el marco de la realización del programa de desarrollo cultural (PDC) del MINCULT (2020-2023), todos ellos coordinados por el Centro de Estudios Sociales Cubanos y Caribeños

Desde su inicio, las investigaciones desarrolladas han subrayado el papel de la cultura como variable independiente para explicar las interrelaciones, dinámicas, cambios, conflictos, diferencias y desigualdades socioculturales en las comunidades que entorpecen, favorecen, el desarrollo. Con el empleo de métodos científicos esta concepción del desarrollo comunitario condiciona el conocimiento de los hechos culturales, el patrimonio, los imaginarios y los significados atribuidos. Los resultados que se alcanzaron desde el año 1996 hasta el año 2010 afianzaron la concepción del desarrollo cultural comunitario desde dimensiones y perspectivas diversas.

Este proyecto de investigación - la Maestría - se ha conducido al alcance de los objetivos principales siguientes:

Objetivos

ü Introducir la concepción del desarrollo cultural comunitario en los análisis sociales como herramienta que complementa la implementación de políticas locales/institucionales/ y la elaboración de diagnósticos más precisos.

ü Desarrollar perspectivas analíticas desde los fundamentos de una concepción del desarrollo comunitario centrada en las culturas locales y las prácticas culturales como expresión de las mismas.

ü Implementar acciones que favorezcan la socialización de la concepción del desarrollo cultural comunitario en redes, proyectos, organizaciones, instituciones que inciden en la proyección de políticas y estrategias.

Problema que se ha resuelto de acuerdo con los objetivos del trabajo.

El desarrollo cultural comunitario es un concepto que desde su interpretación y comprensión por parte de los actores locales, ha favorecido el cumplimiento de los lineamientos económicos y sociales del Partido Comunista de Cuba del 2011, entre ellos los lineamientos 103, 117, 136 y 137 y de manera significativa respalda lo expresado en la Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista del año 2017, donde se afirma que “El Estado, el Gobierno, las familias, los actores de la comunidad (...) desempeñan un rol decisivo en el proceso de educación y formación integral (..) Reciben atención priorizada el cumplimiento de la política cultural trazada, la participación de la población en la elevación de la cultura general integral. (...) Es preservada y promovida la defensa de la identidad y los valores patrimoniales” (2017, pp. 45, 46). www.granma.cu

En el orden de la investigación científica la ubicación del concepto en el centro de los debates y reflexiones teóricas ha permitido: a) establecer correlatos interdisciplinarios para demostrar su valor instrumental en los estudios ambientales, de salud, demográficos, consumos culturales, familia, pobreza, vulnerabilidad, equidad, entre otros; ha propiciado: b) una reflexión metodológica acerca del cómo diagnosticar a las comunidades desde los referentes socioculturales; ha posibilitado: c) la indagación acerca del cumplimiento de las políticas de desa-

rollo desde las instituciones así como: ha fortalecido d) desarrollo de relaciones interinstitucionales a través de proyectos de investigación y redes.

Se puede afirmar que el desarrollo cultural comunitario como concepto y praxis ubicados en los dos programas académicos ha permitido lograr: 1) Sistematización del desarrollo cultural comunitario en Cuba como concepto y metodología, en sus dimensiones institucional (museos, galerías, bibliotecas, escuelas, familias, redes de apoyo, consultorios del médico de la Familia, Radio comunitarias, Televisión comunitaria, entre otros, encaminada a los análisis de las políticas de desarrollo y propuestas de estrategias, sistema de acciones, planes de desarrollo comunitario), formativa (gestores, promotores, animadores, docentes, investigadores) que inciden en la consecución de los objetivos de las instituciones comunitarias, investigativa (metodologías para los diagnósticos socio comunitarios) y de difusión y divulgación de las experiencias, perspectivas y conocimientos sobre el desarrollo cultural comunitario en Cuba.

Se ha obtenido una abundante información empírica acerca de cientos de comunidades urbanas, rurales, costeras, periféricas, suburbanas, cuyas valoraciones sostienen la presencia, empleo y pertinencia en Cuba de una concepción de desarrollo que mira a la comunidad no por lo que tiene, sino por lo que es capaz de generar a partir de sus conocimientos, tradiciones, prácticas culturales, saberes compartidos, para atenuar con ello conflictos y rupturas así como generar procesos de democratización sociocultural desde la participación y gestión cultural. Estos datos constituyen unidades de información para las instituciones y gobiernos locales en la construcción de mapas culturales que enriquecen la puesta en valor, de las políticas de desarrollo. b) la pluridimensionalidad del concepto desarrollo cultural comunitario en los análisis micro sociales. La cultura es una herramienta que permite caracterizar, explicar e interpretar el conjunto de relaciones sociales. Desde el orden teórico el concepto ha comenzado a aglutinar diversas disciplinas para “atrapar” el significado que atribuyen individuos, grupos e instituciones a sus realidades. Esta visión del desarrollo cultural comunitario está ya ubicada en los análisis ambientales, de salud, de la comunicación, de la educación, del arte, la demografía, la alimentación, los consumos culturales. Esta tesis viene acompañada de instrumentos que favorecen los monitoreos de políticas.

El impacto apunta a la realización de decenas de investigaciones desde el Centro de Estudio y sus programas académicos (Maestría en Desarrollo Cultural Comunitario y el programa de doctorado en Ciencias Sociológicas) Martínez & Expósito, 2022) y con otras instituciones en colaboración, entre ellas la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC) ambas de la Universidad de La Habana; el Instituto de Investigaciones culturales Juan Marinello; el Centro de Estudios Comunitarios de la Universidad Central Martha Abreu Las Villas; La RED Gestión Universitaria del Conocimiento y la Innovación para el Desarrollo (GUCID), la RED VITAE VIDA del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Veracruzana, México; la RED latinoamericana Cultura Alimentaria, Comunicación y Conocimiento Local, Bolivia; realización de diagnósticos en cientos de comunidades urbanas, rurales, periféricas, costeras; investigaciones y propuestas de acciones a instituciones. Se han llevado a cabo importantes investigaciones en cientos de comunidades cubanas y extranjeras, documentadas en 30 tesis de doctorado; 248 tesis de maestría. En los últimos cinco años se han publicado 17 libros (contentivos de 29 artículos), 68 artículos; participación en 112 eventos; la impartición de 70 conferencias, talleres y seminarios internacionales. 3 premios nacionales recibidos (5 premios de la Academia de Ciencias de Cuba relacionados con este resultado y 1 premio Científico Nacional (Gaspar Jorge García Galló), 10 premios provinciales CITMA, 2 premios Internacionales; la participación en 3 redes de investigación y desarrollo.⁴ Estos resultados han incidido en elevar los indicadores del trabajo de investigación y en los procesos de acreditación de carreras de la Universidad de Oriente, entre ellas Filosofía, Psicología, Historia del Arte, Sociología, Historia, Arquitectura, Comunicación Social así como de los programas académicos de Maestría y Doctorado del Centro de Estudios.

El desarrollo cultural comunitario en Cuba como concepto y metodología se ha ubicado con notoria presencia en los talleres convocados por los grupos asesores para el trabajo comunitario integrado de las provincias de Santiago de Cuba, Guantánamo, Las Tunas, Granma y Holguín; en la formación y capacitación de cientos de Dele-

⁴ Estos datos se hallan en los informes presentados para optar por el premio de la ACC 2019, Informe para las acreditaciones nacional e internacional de los programas Maestría en Desarrollo Cultural Comunitario (2019), Doctorado Ciencias Sociológicas, 2021 y 2022, respectivamente

gados del Poder Popular; en la formación de gestores académicos e institucionales (jefes de departamento, vicedecanos, decanos, directores de instituciones culturales, Presidente UNEAC, entre otros); en los congresos de Desarrollo local de las universidades del oriente cubano; en la red de Gestión Universitaria de Ciencia e innovación para el desarrollo (GUCID), Crisol de la Nacionalidad Cubana y El Caribe que nos une, entre otros espacios de socialización. Se ha creado una base de datos contentivas de los principales resultados asociados al desarrollo cultural comunitario en Cuba (proyectos de investigación, tesis de maestría y doctorado, sueltos promocionales) y se dispone de un sitio en las redes sociales: “Grupo de Maestría en Desarrollo Cultural Comunitario” dirigido a promover las experiencias y propiciar la reflexión entre graduados, especialistas, investigadores y gestores. Desde la praxis, el desarrollo cultural comunitario es un método de trabajo que impulsa otras voces y repertorios diseminados en la compleja red de relaciones comunitarias. Los siguientes testimonios validan lo apuntado:

“Los resultados de la investigación histórica y socio cultural, realizada en el escenario del museo de sitio Chorro de Maíta, permitieron a esta institución desarrollar diversas acciones de socialización en el marco de eventos (...) Los resultados han contribuido a una mejor gestión cultural de las instituciones de la cultura, entre ellas, los museos. (...) Testimonio Casa de Iberoamérica, Holguín.

“La ejecución del programa e la maestría en desarrollo Cultural Comunitario en el territorio significó un notable impulso al desarrollo cultural de Las Tunas y un impacto significativo en las concepciones acerca de las investigaciones con carácter sociocultural (...) Testimonio Universidad de las Tunas.

“La presente investigación es un aporte de gran valor para la gestión e implementación de políticas sociales. Es importante destacar su aporte a la RED de política social de la Universidad de La Habana y que coordina el programa FLACSO-Cuba. (Testimonio Martha Muñoz, FLACSO).

“Las concepciones sobre el desarrollo cultural comunitario asumidas por este colectivo de investigadores han sido desplegadas en los proyectos de investigación asociados a programas institucionales,

empresarial, territoriales, y nacional de desarrollo local que hasta hoy han favorecido el cumplimiento de los lineamientos económicos y sociales del Partido Comunista de Cuba (2011) y respalda lo expresado en la Conceptualización del nuevo modelo económico y social cubano de desarrollo socialista del año 2017.” (Testimonio Consejo Provincial de Ciencias Sociales Santiago de Cuba).

II.- El capital cultural en la construcción de la perspectiva del desarrollo cultural comunitario.

El núcleo fundacional ha sido y es la presencia de un grupo de investigadores y profesores adscrito a los programas de maestría y doctorado, diverso por sus procedencias institucionales y plurales por las perspectivas gnoseológicas que desarrollan. Esta condición ha favorecido la construcción de enfoques interdisciplinarios y transdisciplinarios como lo es el propio concepto desarrollo cultural comunitario, el cual reproduce los campos de actuación y de conocimientos de sus hacedores. En este núcleo se ha comenzado a reconocer nacional e internacionalmente una naciente escuela en las investigaciones sociales que privilegia el enfoque de la cultura en los desarrollos comunitarios.⁵

Muestra de lo expuesto es la de participar en importantes redes de investigación y socialización del conocimiento; entre ellas:

- ⇒ La RED Gestión Universitaria del Conocimiento y la innovación para el Desarrollo (GUCID) desde el año 2011. Como se expresa “Es altamente significativo el acompañamiento que el CESCA ha realizado a los Centros Universitarios Municipales en el planteamiento del tema del desarrollo local con implicaciones que rebasan el terreno académico para proyectar el concepto del desarrollo sociocultural en las agendas de los gobiernos territoriales (...)” (Testimonio Aurora Fernández, Coordinador RED GUCID/MES)
- ⇒ La RED VITAE VIDA que coordina el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Veracruzana y en la que forman parte investigadores de universidades latinoamericanas -desde el año

⁵ Recientemente- marzo del 2023- fue creada en la Casa de la Nacionalidad, Bayamo, la Escuela de pensamiento cultural, cuya cimiente se haya en estos resultados. Sus fundadores son egresados de ambos programas académicos.

- ⇒ 2012-. (...) El resultado que se avala forma parte del sistema de ciencia y postgrado que desde el CESCA se realiza desde el año 1996 (...) donde los proyectos de investigación han devenido en resortes para fomentar y expandir la concepción cultural del desarrollo (...) (José L. Chacón, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, UV, México)
- ⇒ La RED Latinoamericana de Cultura alimentaria, comunicación y conocimiento local, organizada en abril de 2018, luego del primer Coloquio Latinoamericano de Cultura alimentaria, comunicación y conocimiento local, realizado en La Paz, Bolivia y que aglutina a investigadores/as, centros, universidades, instituciones e interesados en general alrededor del campo de la cultura alimentaria, desde una perspectiva de investigación interdisciplinaria. (...) cuyas investigaciones apuntan a enriquecer el objetivo de generación de conocimiento colectivo, vinculado a la cultura alimentaria, desde su dimensión simbólica, multidimensional y acción social transformadora, en el estudio de las experiencias en comunidades cubanas (...) (Testimonio Karina Herrera, Coordinadora RED)
- ⇒ RED CLACSO. El centro de Estudios Sociales Cubanos y Caribeños Dr. José A. Portuondo, de la Universidad de Oriente, es miembro CLACSO. Uno de los argumentos para su inclusión es el trabajo sostenido en la formación postgraduada, la cual se articula en los proyectos de investigación, donde el desarrollo cultural comunitario impacta por su trayectoria teórica, metodológica y empírica.

III.- La sistematización.

El desarrollo cultural comunitario es un concepto que refiere a relaciones comunitarias generadoras de prácticas culturales y brinda herramientas a los actores locales para hacer de la cultura un recurso del desarrollo. Es a su vez un método y un proceso que favorece los diagnósticos con marcada participación en la búsqueda de iniciativas.

“(...) la posición central del concepto de cultura en el marco teórico del desarrollo cultural comunitario hace que además se esté logrando una concepción que tiende a una visión procesual, esto es transdisciplinaria, respecto al estudio de los procesos socioculturales, pues mu-

chas de las investigaciones se han convertido en proyectos exitosos de transformación comunitaria, al aportar herramientas para la realización de diagnósticos precisos y pertinentes que contribuyen a la formulación de propuestas de solución a las problemáticas detectadas en más de un centenar de comunidades cubanas y latinoamericanas” (Testimonio Jorge González. UNAM)

La praxis del Desarrollo Cultural Comunitario se fundamenta en gran parte en la educación popular, teoría desarrollada por el pedagogo brasileño Paulo Freire, y en la animación sociocultural, metodología europea presente ya en Latinoamérica y que cubre una enorme cantidad de actividades que le dan a la comunidad la oportunidad de contar sus propias historias, trabajar su creatividad, y ser activos participantes del desarrollo cultural de su comunidad. Una de las interrogantes formuladas ¿Cómo ayuda la cultura a abordar los retos de las comunidades y a agregar valor a las políticas de desarrollo?, encontró en el proyectos respuestas sustantivas.

En las agendas de políticas sociales, plataformas de gestión de los gobiernos locales y en las universidades se advierten con notoria importancia una mirada focalizada en los estudios de los procesos culturales en los contextos del desarrollo de las comunidades. Adentrarse en ellos ha permitido comprender y explicar el porqué de los cambios sociales, los procesos de construcción y reconstrucción de las identidades culturales colectivas, las pautas y modelos de interpretación cultural, el surgimiento de nuevos segmentos y actores sociales. La cultura brinda las herramientas a las comunidades para conocer estos procesos, interpretarlos y comprenderlos. (Martínez, *et al.*, 2014; Santana & Martínez, 2017; Gómez, C; 2018; Ramírez & Martínez, 2019; Campins *et al.*, 2021; Castillo *et al.*, 2022; Castillo & Martínez, 2022; Martínez & Expósito, 2022; Martínez *et al.*, 2023)

El análisis cultural en los estudios comunitarios implica desentrañar las estructuras de significación: la cultura como mediación y entrelazamiento de lenguajes y códigos que estructuran prácticas. Esta concepción de cultura que acompaña los nuevos derroteros en que se encuentra el concepto de comunidad permite ofrecer una posibilidad de encontrar nexos entre las estructuras del sistema social (nivel micro) que dan sentido a los diferentes grupos humanos y sus prácticas socioculturales (Martínez y Expósito: 2011, Gómez C, 2018; Ramírez & Martínez, 2019; Martínez & Expósito, 2022; Martínez, *et al.* 2023).

(...) las comunidades en las que se han introducido los resultados han ampliado su participación en las estrategias locales al tiempo que ha sido significativa la introducción de un sistema de indicadores para los diagnósticos socioculturales y la cartografía cultural participativa, ambas respondiendo a la política desarrollada por la UNESCO) (Testimonio Consejo Provincial de las Ciencias Sociales Santiago de Cuba)

IV.- La dimensión cultural del desarrollo. Propuesta de indicadores para los diagnósticos socioculturales comunitarios.

La cultura dimensiona también el desarrollo. Esta es una afirmación de larga data. La UNESCO ha reconocido que el desarrollo le es también consustancial los procesos de socialización de prácticas culturales donde los repertorios y universos simbólicos interactúan con la realidad económica y social. (UNESCO: 1996). (Martínez & Expósito, 2022)

La sociedad es una totalidad y a su vez, partes, dimensiones constitutivas: económica, social, política, ambiental, cultural. Cada una de ellas lleva implícito relaciones, instituciones, que estructuran y dan sentido a su funcionamiento y a su vez, cada una de ellas, explican las dinámicas de la sociedad en su conjunto. (Martínez y Expósito: 2014. Pp. 19-47) Cuando se habla de la dimensión cultural del desarrollo se alude a buscar a la cultura en cada una de las decisiones, proyectos, estrategias, programas de desarrollo territorial y local comunitario Se define a la dimensión cultural como la dimensión que da cuenta del proceso de construcción de identidades, creación y conservación del patrimonio y la de caracterización de las prácticas culturales que producen y reproducen un sistema de relaciones fuertemente estructurado (relaciones familiares, institucionales, de grupos, clases). Contempla el grado de compromiso y de acción de las autoridades públicas a la hora de formular y aplicar un marco multidimensional para la protección, la salvaguardia y la promoción de la cultura y la sostenibilidad del patrimonio. (Martínez & Expósito: 2022)

Sobre la base de esta definición, los indicadores propuestos se sintetizan en tres ejes principales:

1. La cultura como un sector de actividad económica;
2. La cultura como una serie de recursos que agrega valor a las intervenciones de desarrollo y aumenta su impacto; y

3.- La cultura como un marco sostenible para la cohesión social y la sostenibilidad, indispensable para el desarrollo humano y local.

Los Indicadores de la cultura desde el desarrollo cultural comunitario se ajustan al concepto de cultura, desde un enfoque socio semiótico el cual tiene en cuenta los procesos de significación contenidos en las prácticas culturales de individuos, grupos e instituciones. (Martínez y Expósito: 2011; Gómez C, 2018; Ramírez & Martínez, 2019; Campins *et al.*, 2021)

El objetivo es evaluar los esfuerzos acometidos por las autoridades públicas y sus resultados, en relación con el establecimiento y la aplicación de normas, políticas, mecanismos concretos y medidas para la conservación, la salvaguardia, la gestión, la transmisión y la valorización de la cultura y de manera particular, el patrimonio a nivel local y nacional. Ello se traducirá en un mejor conocimiento de los desafíos, del potencial y de las deficiencias de esos mismos esfuerzos.

Cada vez más las comunidades amplían su diversidad; aparecen nuevos actores que reclaman su participación en las estrategias locales. Significativa ha sido la introducción de un sistema de indicadores para los diagnósticos socioculturales y la cartografía cultural participativa; ambas dan respuestas a la política desarrollada por la UNESCO desde el año 1996 y de manera particular, en el aspecto sociocultural para monitorear políticas en los contextos locales Descripción: Índice de desarrollo de un marco multidimensional para la sostenibilidad de los valores culturales

V.- La multidimensionalidad del concepto Desarrollo Cultural Comunitario.

Dimensión de la cultura en su enfoque sociosemiótico.- Uno de los aportes del resultado es la multidimensionalidad del concepto; ello ha sido posible dado el valor instrumental que ofrece la cultura. Uno de sus sustratos es también asumirla desde la la concepción sociosemiótica de la cultura “ aparece, entonces como un valioso enfoque teórico para la gestión cultural, la cual descansa en un enfoque centrado en el análisis cultural de los fenómenos sociales que se enmarcan en las articulacio-

nes instituciones culturales/espacios públicos. Se introduce entonces una perspectiva analítica que permite aseverar que la cultura proyecta el ámbito privilegiado de las dimensiones simbólicas y, por consiguiente, esta perspectiva se erige como criterio en la elaboración de estrategias culturales. (Martínez y Expósito: 2011, pp 41; Gómez C, 2018; Ramírez & Martínez, 2019; Martínez *et al.*, 2023). La cultura como la instancia en que cada grupo organiza su identidad.

Esta concepción procesual y cambiante de la cultura se vuelve evidente cuando estudiamos sociedades complejas, no solo desde la producción cultural, sino también por las interconexiones que se establecen en el tejido social de los niveles micro y macro (Martínez & Expósito, 2011)

Dimensión institucional El concepto ha sido y continua siendo utilizado para el análisis de la gestión y la participación de instituciones culturales, entre ellas los museos Chorro de Maíta, Banes; Museo provincial Carlos Manuel de Céspedes de la ciudad de Bayamo; Museo de Ciencias Naturales de Santiago de Cuba, entre otros, Galerías, Bibliotecas, televisoras locales, emisoras locales y otras instituciones, - las que han sido objeto de estudio por el programa de la maestría y el de doctorado en ciencias sociológicas- encaminada a los análisis de las políticas de desarrollo y propuestas de estrategias, sistema de acciones, planes de desarrollo comunitario). Se generaron decenas de propuestas, algunas de ellas introducidas, como son el caso de la televisión de proximidad cultural de Bayamo y la radio local del municipio Mella.

Formativa (gestores, promotores, animadores, docentes, directivos, comunicadores, periodistas, sociólogos, biólogos) que inciden en la consecución de los objetivos de las instituciones comunitarias.

Desde el concepto Desarrollo Cultural Comunitario se han formado recursos humanos altamente calificados en los que también se ha advertido su carácter de reproducción en la formación de actores locales. Se significa que más de 50 egresados de la maestría han continuado la formación doctoral en diversas ciencias del conocimiento y han llevado la impronta del concepto dando cabida a perspectivas plurales: comunicación y desarrollo; gestión cultural y desarrollo local;

ambiente, cultura y desarrollo; Salud, prácticas culturales y desarrollo comunitario; Consumos culturales, prácticas culturales y políticas para el desarrollo, por solo mencionar algunas de ellas.

Dimensión Investigativa (metodologías para los diagnósticos socio comunitarios desde diversos campos del conocimiento científico).

Esta dimensión es la que ofrece una mayor riqueza de la pertinencia del concepto para la realización de diagnósticos comunitarios. Se ha enriquecido el mapa conceptual para las investigaciones empíricas y se han ofrecido abundantes informaciones y datos a los actores involucrados en las incursiones. Instituciones formativas de México, Ghana, Ecuador, Angola, Venezuela, Argentina, España y Cuba han acogido la pluralidad de enfoques y herramientas propiciadas por el desarrollo cultural comunitario, entre ellas Cartografías, Mapas conceptuales, Modelos interpretativos de audiencias, técnicas de animación sociocultural y educación popular, enfoques socioantropológicos, otras. El desarrollo cultural comunitario se ha erigido como una de las más recurrentes dimensiones de las prácticas culturales institucionales y del voluntariado, como es el caso de Argentina y Mexico.

VI.- Alcances del desarrollo cultural comunitario en los análisis sociales y culturales. Relaciones que se estable en desde el concepto desarrollo cultural comunitario. Su fortalecimiento y aplicación en las investigaciones.

- Relación desarrollo cultural comunitario y ambiente.

“El estudio de los problemas ambientales ya sea de índole local, nacional o regional requiere de un creciente movimiento intelectual que busque plantear soluciones desde las distintas perspectivas de análisis y particularmente desde lo social y lo cultural, por la implicación del accionar social en la agudización de dicha problemática (...) “Se ofrecen herramientas (...) para comprender e interpretar la dinámica existente en la relación sociedad-ambiente-cultura” (Centro Oriental de Ecosistema y Biodiversidad. BIOECO). (Hernández, G, M: 2012, Hernández, 2022)

- Relación desarrollo cultural y medios de la comunicación.

La presencia de los medios de la comunicación, su papel en los procesos de los consumos de parte de sus públicos, se ha presentado

con notoriedad en las investigaciones realizadas en las provincias de Las Tunas, Granma, Guantánamo y Santiago de Cuba. Ha sido de interés de parte de las instituciones incursionar en las relaciones entre las parrillas, agendas temáticas, públicos y políticas, las que se han realizado con el auxilio de las herramientas que aporta la concepción del desarrollo cultural comunitario. (Ramírez & Martínez, 2019; Castillo S. *et al.*, 2022; Castillo & Martínez, 2022). De lo señalado se colige que los estudios sociales de la comunicación han hallado en el desarrollo cultural comunitario, una de sus más prolíferos campos. Ha posibilitado ubicar otras perspectivas analíticas de indagación para incursionar en las audiencias; uno de ellos es el antropológico. Lo cultural es clave en los análisis sociocomunitario.

“La televisión de proximidad cultural en su objetivo central está obligada a reflejar los rasgos identitarios de sus públicos y para ello es necesario no solo el conocimiento de los aspectos que entes se señalan, sino partir de una creación autónoma donde lo nacional sea un apéndice de referencia. Cada programa debe buscar la participación de sus públicos consumidores a modo de retroalimentación y para ello, esos públicos deben ser los protagonistas del producto” (Ramírez & Martínez: 2019, pp. 61)

“Resulta la dimensión sociocultural del modelo actuante la principal esfera de incidencia transformativa, pues los cambios en esta dimensión acontecen de forma más distendida que en otras de la estructura social. Por ello promover una interrelación dialógica de las agendas sociales, precisa tanto de teorizaciones para la articulación de marcos epistemológicos interdisciplinarios como la reflexividad empírica para devolver a la teoría aprendizajes enriquecidos” (Castillo & Martínez, 2022, pp. 21)

- Relación desarrollo cultural comunitario, arte e instituciones culturales.

Las expresiones artísticas y sus manifestaciones desde el concepto de prácticas culturales y la gestión cultural de las instituciones son coordinadas que han impactado en la generación de proyectos socioculturales e investigaciones cuyos resultados constituyen herramientas para los análisis de políticas culturales. Son cuantiosos los datos que desde las tesis de ambos programas académicos han formado parte de acciones para las instituciones culturales y el perfeccionamiento de la gestión cultural y ampliamente reconocidos por las instituciones locales.(Gómez, C; 2018; Ramírez & Martínez, 2019)

Gómez Castells desde las reglas productivas del discurso institucional afirma “Apreciar los discursos como estrategias fundamenta la importancia del comportamiento en la práctica cultural. Tal visión dimensiona el interior del discurso y el poder institucional porque establece modos de evaluar las dimensiones del discurso patrimonial en los públicos” (Pp 73)

Modelos, estrategias, informes ejecutivos, p sistema de acciones, entre otras herramientas, son dadas al sistema de la cultura con lo que el desarrollo cultural comunitario es revisitado continuamente no solo desde los agentes culturales, también, desde los discursos institucionales.

- Relación desarrollo cultural comunitario y consumos culturales.

Una de las más distintivas relaciones que marca un giro al desarrollo cultural comunitario, es la establecida con los estudios de consumos culturales. Lo cultural y lo comunitario son a su vez, dos conceptos que irrumpen en el sistema institucional asociados a las prácticas de consumo. Los proyectos de investigación *Prácticas del consumo cultural en jóvenes de las universidades del oriente cubano (2013-2016)*, *EGREM/CESCA, estudios de consumos culturales (2018-2022)* y *Caracterización y perfeccionamiento de la gestión de las instituciones culturales en el marco de la realización del programa de desarrollo cultural(2021-2023)* el consumo cultural halló en ellos un espacio para la reflexión teórica y empírica desde el papel de las instituciones culturales y las culturas juveniles. Se establecieron correlatos entre las prácticas, el consumo de bienes y servicios culturales, los jóvenes y sus culturas y los espacios de socialización comunitarios. Las investigaciones ponderaron la mirada cualitativa en la búsqueda de los significados en el consumo cultural. (Martínez, T. *et al.*: 2016; Gómez Castells, 2018; Campins; Martínez, Expósito: 2021)

- Relación desarrollo cultural comunitario y salud.

Esta ha sido una de las relaciones que con más intensidad se ha desarrollado en los últimos 10 años. Se ha logrado hacer visible la importancia de la cultura en los estudios de la relación prácticas culturales médicas y desarrollo comunitario para dar cuenta de los datos que ofrece la cultura para explicar los comportamientos de actores dentro del par de concepto cultura/salud y sus impactos en las dinámicas comunitarias. (Santana & Martínez, 2017)

- Relación desarrollo cultural comunitario y desarrollo local.

El nuevo paradigma que se abre en las investigaciones sociales cubanas desde el desarrollo local, es el cultural. “Este enfoque, que gradualmente ha comenzado a cobrar espacios en los debates académicos, complementa las diversas concepciones que sobre el desarrollo local se construye hoy” (Martínez et al, 2014). Esta relación ha cobrado significativos espacios de construcción de conocimientos y elaboración de un número importante de propuestas de estrategias y acciones para el fomento de iniciativas locales desde las potencialidades culturales de los territorios que son recogidos en tesis de doctorales y de maestría (Martínez *et al.*, 2014; Santana & Martínez, 2017; Martínez *et al.*, 2022; Castillo & Martínez, 2022)

- Relación desarrollo cultural comunitario y patrimonio.

El conocimiento del patrimonio cultural se ha presentado como concepto por su valor estratégico en la realización de los diagnósticos comunitarios. Ha formado parte de matrices para indagar en los hechos, bienes, sucesos, oralidades, tradiciones que marcan las construcciones de los imaginarios y representaciones sociales. En muchas de las incursiones realizadas desde los programas de maestría y doctorado, el concepto del patrimonio cultural ha estructurado la construcción de los discursos en los análisis de las políticas culturales y sobre el estado actual de los principales cultores, manifestaciones y prácticas culturales. (Hernández & Espronceda, 2012; Hernández V, A, 2022

- Relación desarrollo cultural comunitario, participación y políticas de desarrollo.

El concepto ha estado estrechamente vinculado a los análisis de las políticas de desarrollo social y cultural. Parte de los resultados han apuntado al estado de la aplicación de las estrategias de desarrollo desde las voces de actores que participan en la conservación de la sostenibilidad comunitaria, contenidos en tesis de maestría, doctorado y algunas publicaciones (Bianco, 2008; Gómez, 2018; Ramírez & Martínez, 2019; Castillo & Martínez, 2022; Castillo, *et al.*, 2022; Echavarría, *et al.*, 2022; Martínez *et al.*, 2023;

- Relación desarrollo cultural comunitario y vulnerabilidad/ equidad sociales.

El concepto ha dado espacio a los estudios de vulnerabilidad y equidad sociales a través de los vínculos entre los dos programas académicos y proyectos de investigación social del Centro de Estudios Sociales Cubanos y Caribeños, el Centro de Estudios de la Economía Cubana y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLAC-SO-CUBA, estos dos últimos de la Universidad de La Habana. Se han podido buscar los nexos entre las perspectivas que ofrece el concepto (cultural, salud, ambiental, comunicación, demográfica, consumos) y los nuevos planteamientos de la sociedad cubana expresados en los lineamientos del PCC y las convocatorias a proyectos nacionales. Las tesis de la 7 edición de la maestría aportaron nuevos elementos que han enriquecido los estudios sociales en Cuba.(Santana & Martínez, 2017; Martínez, *et al.*:2021); Echavarría, Martínez, Expósito; 2021)

Estas relaciones que se han establecido con el desarrollo cultural comunitario son expresiones del carácter flexible, proyectivo, dialéctico que lo distingue y ha hecho posible su manejo y por consiguiente, su enriquecimiento. Una mirada a ellas, permite advertir al amplio espectro de campos, enfoques conceptuales y metodológicos que lo convierte en valiosa herramienta para las instituciones culturales y gubernamentales.

La concepción del desarrollo cultural comunitario ha tenido una amplia cobertura de espacios para socializar los resultados, no solo a través de las tesis defendidas en una diversidad de instituciones académicas, culturales, sociales; también a través de las publicaciones en artículos y libros, Boletines, Programas radiales y televisivos, Congresos y programas de capacitación a actores locales, principalmente. El reconocimiento social y científico han contribuido a consolidar la pertinencia en el sistema de la cultura y es hoy uno de los principales recursos metodológicos para los análisis de los programas de desarrollo cultural y la gestión de las instituciones.

Consideraciones finales

Incursionar en el desarrollo cultural comunitario desde los programas académicos por más de 27 años en espacios geográficos diversos, instituciones

culturales, educativas, gubernamentales, de salud y académicas tan disímiles y ser pensada y practicada por decenas de profesionales de formaciones tan plurales, han constituido mediaciones sustantivas en la construcción de un enfoque significativo e imprescindible para las políticas públicas y para todo el sistema de la cultura principalmente en Cuba.

Hacer del desarrollo cultural comunitario un concepto, un método y una praxis condujo a enriquecer su epistema con enfoques novedosos y microcampos de las ciencias sociales lo que ha favorecido su incursión en variados programas y agendas dirigidas a la democratización de la cultura en los ámbitos de las localidades.

La formación de decenas de profesionales en la concepción de un desarrollo cultural comunitario, con enfoques interdisciplinarios, ha sido una condición para la reproducción sociocultural del concepto la cual ha llevado la impronta gnoseológica y empírica de sus autores – gestores, investigadores, docentes, promotores, trabajadores sociales, voluntariado, actores locales- para situarlo en los espacios e instituciones.

Referencias bibliográficas

- Bianco, D, G. Trabajo social y autonomía cultural comunitaria. (2008). Editorial Espacio. Argentina. Pp 138. www.universilibros.com
- Campins, R. M; Martínez, T, A; Expósito, G. E. (2021). Escenas y consumos culturales de la música. Miradas diversas. Editorial Del Caribe
- Castillo, Y & Martínez Tena, A. (2022). Dialógica social sobre problemas públicos y desarrollo sociocultural comunitario. Sistematización de una experiencia en Cuba. Revista Estudios del desarrollo social: Cuba y América Latina. 10(1),330-3463. FLACSO
- Castillo, S, Y; Martínez, T, A; Villalón, G, G; Expósito, G, E; Ramírez, M; J (2022) Comunicación y cultura en los procesos de inclusión social en las localidades. Experiencias del oriente cubano. Coor (Zabala Arguelles, M del C; Fundora Nevot, G; Peñate Leyva, A I. pp 282-294. CLACSO
- Castillo, S, Y. (2022). Las agendas públicas, política y mediática en clave de desarrollo. Un modelo para su articulación en localidades cubanas. Revista la Trama de la Comunicación. Vol. 26 Número 2.

Drake-Tapia, B. (2022) La investigación sobre desarrollo cultural comunitario en Cuba: una mirada a sus aportes y desafíos. *Revista de Trabajo Social e intervención social*, (34), 153-176. doi: 10.25100/prts.v0i34.11565

Gómez, C. M. (2018). Eficacia simbólica en Museos. Públicos y significados en el consumo de servicios culturales. Ediciones Trea, S.L

Hernández G. M; Espronceda A. ME. 2012. Análisis cultural de la problemática ambiental. *Revista Santiago* No 129.

Hernández, G. M (2022) La Sociología y los estudios ambientales en Cuba. Perspectiva cultural.. En Leiva, R & Martínez, A. *Sociología en Cuba. Reflexiones teóricas, investigación y enseñanza*. Editorial Ciencias Sociales.

Lineamientos de la política económica y social del Partido Y la Revolución para el período 2016-2021. Disponible en www.gramma.cu

Martínez, T, A. Expósito, G. E. 2011. La gestión cultural en instituciones culturales urbanas. *Revista Santiago*. No 125.

Martínez T A; Expósito G E; Moncada, S, M; Delgado, T, A; Hernández, G. M. 2014. La Red de desarrollo local como estructura de relacionamiento social y funcionamiento de la ciencia, la innovación y las estructuras de los gobiernos locales. El caso de la Universidad de Oriente. En Libro *Universidad, Conocimiento, innovación y desarrollo local*. Editorial Félix Varela. La Habana.

Martínez, T. A. de Jesús, A. T (2016) *Juventud y consumos. Entre inclusión y exclusión social*. Antología. Editorial GRIN Verlag <http://www.gi.com/es/e/e-boock/317657/juventud-y-consumos-entre-inclusion-y-exclusion-social>

Martínez Tena, A. & Expósito García, E (2022). *Sociología y cultura. Del hacer a la reflexión*. En Leiva, R & Martínez, A. *Sociología en Cuba. Reflexiones teóricas, investigación y enseñanza*. Editorial Ciencias Sociales.

Martínez, T, A; Expósito, G, E; Ferrer, B, A; Aragón, M, N. (2023) Revisitar a la gestión cultural desde los programas de desarrollo cultural. Una reflexión necesaria. *Revista Santiago*, No, 160.

Nuestra diversidad creativa. (1996). Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo. <https://unesdoc.unesco.org>

Ramírez, M. J & Martínez, T. A. (2019) Televisión de proximidad en Cuba. ¿Cultural?. en Vivo ediciones, ICRT La Habana. S

Salinas-Arango, N; Barajas, J; Bernal, L. (2019) Relevancia y desarrollo de la gestión cultural en Iberoamérica. Formación, publicaciones y pertinencia. Revista poli(Papers), Vol. 6 NUM. 2

Santana, Y. y Martínez, A. (Comp). 2017. Vulnerabilidad e inclusión sociales: miradas encontradas. Editorial Académica Española.

Testimonio ofrecidos a los autores

Education for All & Sustainable Development – Applicability in Cape Verde

Educação para Todos e Desenvolvimento Sustentável em Cabo Verde

José Luiz Lopes Fernandes Ramos¹

Sumário: Summary: Introduction I. Education for All – Summary; 1. Life Cycle Approach to Human Development; 2. Early Childhood Development; 3. The Rising Returns of Education and the Supply Response; 4. Social Mobility; 5. The Role of Higher Education in Technological Advance; II. The Cape Verdean Educational System: a macroeconomic perspective; Conclusions; References.

Abstract: This article is based on a summary of Chapter 8 - Education for All - from the book *The Age of Sustainable Development* (Sachs, 2015, p. 251-274), and presents a link between the proposals Jeffrey Sachs makes in his book regarding the relationship between education and the bonds between cultural, institutional and economic factors that foster growth and development in the existing interaction between globalization, macroeconomic factors and governance, which may follow a positive or a negative path depending on the policies accompanying institutional arrangements. Specifically, economic success under globalization involves market perceptions regarding outcomes such as export diversification and narrowing

Resumo: Este artigo baseia-se no resumo do Capítulo 8 - Educação para Todos - do livro *The Age of Sustainable Development* (Sachs, 2015, p. 251-274), e apresenta uma ligação entre as propostas de Jeffrey Sachs a respeito da relação entre a educação e os laços entre fatores culturais, institucionais e económicos que promovem o crescimento e o desenvolvimento na interação existente entre globalização, fatores macroeconómicos e governação, que pode seguir um caminho positivo ou negativo dependendo das políticas que acompanham os arranjos institucionais. Especificamente, o sucesso económico sob a globalização envolve perceções de mercado relativamente a resultados como a diversificação das exportações e a redução da disparidade

¹ Doutor em Ciências Linguísticas, pela Universidad de Valladolid/Unio-Mindelo, Docente da Universidade do Mindelo, Cabo Verde. joseluizramos@um.edu.cv

of the income gap with respect to the last frontier, the success which, in turn, must be sustained by good governance and the freedoms that citizens and residents are expected to enjoy. This was largely seen as an incentive for the country to continue its efforts on the development front. Since its independence, there has been great concern about education by the authorities, the country's "human capital", one of the most important resources and assets Cape Verde may rely on to build a brighter future. Information on the Cape Verde's Educational System is also included along with some current macroeconomic data to illustrate the articulation with Millenium Development Goals 2 in the text Education for All, and the political and economic efforts that have been made along the past few decades regarding improvement and spread access to education. The development community recognizes that Cape Verde, a small archipelago devoid of natural resources, is actively seeking to overcome adverse historic and geographical developmental conditions. In 2005, a five year contract was signed with the Millennium Challenge Corporation, even though income per capita was above the eligibility ceiling.

Keywords: Adverse Conditions / Sustainable Development / Education / Human Capital / Millenium Development Goals /

de rendimentos em relação à última fronteira, sucesso que, por sua vez, deve ser sustentado pela boa governação e pelas liberdades que se esperam dos cidadãos e residentes para usufruir. Isto foi amplamente visto como um incentivo para o país continuar os seus esforços na frente do desenvolvimento. Desde a sua independência, tem havido grande preocupação com a educação por parte das autoridades, o "capital humano" do país, um dos recursos e ativos mais importantes com que Cabo Verde pode contar para construir um futuro melhor. Também está incluída informação sobre o Sistema Educativo de Cabo Verde, juntamente com alguns dados macroeconómicos atuais para ilustrar a articulação com os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio 2 no texto Educação para Todos, e os esforços políticos e económicos que têm sido feitos ao longo das últimas décadas no sentido da melhoria e difusão do acesso à educação. A comunidade de desenvolvimento reconhece que Cabo Verde, um pequeno arquipélago desprovido de recursos naturais, tem procurado ativamente superar condições históricas e geográficas adversas de desenvolvimento. Em 2005, foi assinado um contrato de cinco anos com a Millennium Challenge Corporation, embora o rendimento per capita estivesse acima do limite máximo de elegibilidade.

Palavras-chave: Condições Adversas, Desenvolvimento Sustentável, Educação, Capital Humano, Objetivos de Desenvolvimento do Milénio.

Introduction

This article aims to present a summary of Chapter 8 - Education for All from the book *The Age of Sustainable Development* (Sachs, 2015, p. 251-274), as well as to make a link between the author's proposals regarding the relationship between education and the linkages between cultural, institutional and economic factors that foster growth and development in the interaction between globalization, macroeconomic factors and governance, which may be positive or negative depending on the policies accompanying institutional arrangements.

The research methodology is qualitative, despite the fact that some statistical data is displayed to illustrate what the educational results have been like according to the Ministry of Education Main Indicators (2019). In other words, the article is based on bibliographic research in both sources Sachs's book and official Cape Verdean data published by the Ministry of Education, seeking to articulate them and contribute to level up the awareness to follow certain relevant principles that may help rise the educational system to higher levels in consonance with Sachs's theory.

Specifically, economic success under globalization involves market perceptions regarding outcomes such as export diversification and narrowing of the income gap with respect to the last frontier, the success which, in turn, must be sustained by good governance and the freedoms that citizens and residents are expected to enjoy.

The development community recognizes that Cape Verde, a small archipelago devoid of natural resources, is actively seeking to overcome adverse historic and geographical developmental conditions. In 2005, a five-year contract was signed with the Millennium Challenge Corporation, despite the fact that the income per capita was above the eligibility ceiling. This was largely seen as an incentive for the country to continue its efforts on the development front, and an opportunity to generate great improvements at the educational level, one of the most important pillars of national development to help achieve the MDG2's objectives.

Another point worth mentioning here is the fact that since independence in 1975, there has been great concern about education, since Amílcar Cabral the independence leader, very clearly stated that the educated Cape Verdean citizen, the country's "human capital", is one of the most important resource and asset Cape Verde may rely on to build a brighter future for its people.

Some information on the Cape Verdean educational System will also be included, as well as some macroeconomic data on education to illustrate the articulation with MDG2 in the text Education for All and the political and economic efforts being made in the past few decades regarding education.

Education for All – Summary

1. Life Cycle Approach to Human Development

Economic growth and development depends on investment and are determined by a country's having adequate infrastructures. It is important that a country also invests in their people, especially their children, as "human capital" (more education, job skills, improved health etc.), which can be accumulated in the same way as businesses or a country's economy can accumulate physical capital.

Human development relies cumulatively on an individual's abilities, good health and access to health care, safe environment and education, especially during childhood, as well as on building skills and work experience, all of which will enhance productivity and labour force later in adult life, therefore requiring that investments are made in this area (SDSN Thematic Group on Early Development, Education and transition to Work, 2014).

Human development also relates to the individual "life cycle" or his entire life span, which depend on the choices that are made at earlier stages of his life cycle, as each stage sets up the conditions for the subsequent stages. In fact, bad health and poor nutrition can actually transmit across generations in addition to genetic influences, in a phenomenon called "epigenetics", which will later affect his productivity and prosperity.

A child's cognitive development begins at an early age, so the formal education process should also begin even before the start of primary school, the reason why more and more countries are now introducing pre-kindergarten classes to bolster early learning and healthy brain development. The Millennium Development Goal 2 has globally recognized primary education to be a basic need and a basic right of all children, however universal education is surely not enough.

On the other hand, all children need secondary education followed by some form of vocational training or tertiary education, as well as online education to promote continuing education through adulthood as a lifelong strategy to match the very nature of our technological age.

There has been significant progress in achieving MDG2's calls for universal access to primary education, so much that the gross enrolment rate at the primary level is above 100 percent. The enrolment rate measures the number of children of any age attending primary education divided by the population size of primary-school-aged children.

Another important point is the MGD3's call for gender equality for education. Actually, in 1990 the gross enrolment rate for girls was around 60 percent compared with 90 percent for boys. The gap at the primary level was essentially closed in 2010.

The progress in educational enrolment and attainment is much less at the secondary level and above. Contrasting with much of the world's relatively high secondary enrolment, in extremely poor tropical Africa and parts of Asia secondary education levels remain inadequate. The sustainable development goals for the period 2015-2030 should focus on ensuring universal secondary education as well as access to job-skills training beyond secondary education (SDSN Thematic Group on Early Development, Education and transition to Work 2014a).

The poorest countries in the world still have very low tertiary education levels, often 10 percent or below, which is becoming a major impediment to the economic progress of the low-income countries, at a stage of global economic development when every economy needs a significant cohort of university graduates (World Bank 2014^a). Tertiary education is necessary to ensure that there are qualified teachers, sufficient numbers of technical workers, and a generation of young people trained in public policy and sustainable development.

2. Early Childhood Development

The area of childhood development has seen one of the most significant advances in the understanding of human capital over the life cycle., as this is when the brain develops in many and important ways. If those first three years are a period of excessive environmental stress, a young child will likely incur liabilities that may be impossible to overcome during school years or later.

Investing in the early childhood is therefore crucial for children's subsequent development and conditions as an adult (NSCDC / NFECDC 2010) (figure 8.5).

An important 2011 study emphasizes that exposure to biological and psychological risks can affect brain development and compromise the subsequent development of the child both cognitively and physically (Walker *et al.* 2011). This can also reduce inequalities across children requiring integrated and very

early interventions in ensuring a safe environment. The time for those investments is at a very young age or the consequences can last for an entire life of that individual and even for future generations to come, and the consequences for society can be enormous.

Those investments have tremendous social returns in many ways, including raising national income because of the population's productivity. The returns are very high when investments are made in the formative years of brain development, in early socialization and development of personality, in nurturing cognition and scholastic aptitude, and in ensuring physical well-being. This early intervention cannot simply be replaced by investments later on.

Wealthier families are likely to make the needed investments in the preschool years of their young children as they can bear the cost, and they themselves are more likely to be educated and therefore realize the large benefits of preschool, to have more books and even a larger vocabulary used in their households, all of which will provide the children with a highly supportive learning environment at school. On the other hand, the children of poor families are likely to suffer the deficits of underinvestment in preschool and grow up to be low-income parents themselves.

This is a point where governments can play a crucial role through the creation of programs and financing that can help children of impoverished families to get a decent start, as is the case in Scandinavian countries make transfer to poor families to ensure that poor households, like richer households, have the financial means to provide adequate health care, nutrition, environmental safety and enriched cognitive environment, e.g. books and toys for learning for young children. Targeted support can also be provided by training parents in parenting skills that can enhance wellbeing, development, and cognitive enrichment of their children.

The upshot is that societies can make substantial investments in preschool years, usually with ample public financing, end up with more upward social mobility for poor children, and therefore with more inclusive and productive societies, a solution illustrated in figure 8.7 and Table 8.1 which offer an example of the estimated economic benefits of a specific preschool program in the United States: the Peery Preschool Program (Schweinhart *et al.* 2005).

In the United States, a misguided criminal justice system combined with chronic underinvestments in children has led to a tragically large population in prisons, roughly 2.4 million people. Poverty is not only thereby passed from one generation to the next, it is passed on through an especially tragic and costly

process: criminality and imprisonment. If resources were shifted from locking up young men to educating young children, it would experience a huge gain in fairness, productivity, and wellbeing of the society.

Societies around the world are finally recognizing, based on rigorous evidence across paediatrics, psychology, and economics, that investments in ECD are the best they can make and that these investments not only lead to efficiency in the sense of high economic returns but to fairness and social inclusion as well. With a strong investment in ECD – combining health care, nutrition, environmental safety, and a preschool learning environment – all children rich or poor have a real chance to succeed and to become productive citizens.

3. The Rising Returns of Education and the Supply Response

It is crucial to make investments at all stages of the life cycle. There remains a significant gap between rich and poor countries, and rich and poor households, in access to secondary education. This also should be eliminated as part of the new Sustainable Development Goals covering 2015 to 2030.

The rising relative earnings of college graduates is a market signal to children to stay in school and obtain a college degree. Too many young people are in fact not college-prepared when they finish high school, because they have lacked the benefits of an enriching household environment as well as access to preschool and quality primary and secondary education. Many of these ill-prepared young start college, take on financial burdens to pay for tuition, and then they end up dropping out, with heavy debts and without the benefits of a college degree.

When the market sends a signal that an activity has a high rate of return, we would expect more people to complete a bachelor's degree as can be seen in Figure 8.8 on percentages of adults in the United States who have finished a college degree. As for high school completion, the rate has risen sharply over time to around 90 percent today, and for college completion, the curve has also slope upward from around 5 percent to forty percent from 1940 to 1975, contrasting with the period 2009-2010 when the proportion is only around 30 percent.

There are clearly bottlenecks on the supply side, and Figure 8.9 gives some suggestion of one key bottleneck. Tuition costs are extremely high and continue to rise. One implication is that a very large proportion of young people in the USA are unable to enjoy the benefits of a completed higher education. The second troubling aspect is that college completion is disproportionately by kids from

wealthier families, due to tuition costs that have soared compared with the past, but also compared with tuition rates in other countries. College education is not equalizing incomes across the income distribution but exacerbating inequalities. The gaps in Figure 8.9 show up not only by income but also by race and ethnicity. In 2012, the percentage of white, non-Hispanic people over age 25 with a four-year university degree was 35 percent; for African Americans it was 21 percent; and for Hispanics it was only 14.5 percent. It is poor kids, and especially poor non-white kids, who are not making it.

The USA has not deployed social policies such as universal preschool or free higher education, to address these vast social inequalities, and the dangerous underinvestments in educational attainment, tending to look to “self-help” market solutions. The government has helped to create a rapidly rising and increasing problematic level of student debt, rising from an estimated 250 billion in 2003 to a fourfold increase in 2013, now totalling around \$1 trillion,.

The United States therefore faces a triple challenge: i) highly unequal access to higher education; ii) very little increase in the rate of education since the 1970s; and iii) a massive build-up of student debt. One solution in the future would be a decisive lowering of tuition costs, and one important innovation that can help that come about would be online education, which allows to envision a big breakthrough in access to higher education in the future as well as new ways to learn and to combine online learning and “brick-and-mortar” campuses, reaching soon a vastly higher proportion of young people in all parts of the world.

4. Social Mobility

Education is a path to a more productive life as a citizen and an income earner, but can turn into a bottleneck for the poor and a cause of widening inequalities and low social mobility as illustrated in Figure 8.11, based on a sample of eighth-grade children in 1988 (National Centre for Education Statistics 2000), dividing the children into three categories according to their 1988 household income and examining their educational attainment as for the year 2000, with four categories of attainment: no postsecondary education (PSE); some PSE but no four-year bachelor’s degree; a bachelor’s degree; a master’s degree or higher. The results are striking. The income inequality of these youngster faced in eighth grade will be replicated when they are adults, while the poorer children have not. Regarding this, Figure 8.12 shows the Gini coefficient or degree of inequality for thirteen high income countries, where the higher the Gini coefficient, the higher the inequality, having the Scandinavian countries the lowest inequality and be-

ing the United States the most unequal country (Corak, 2013). The vertical axis shows an indicator of social mobility. If the correlation is high, the poor kids tend to grow up to be poor adults and the social mobility is low. Alternatively, if there is little correlation in earnings between parents and children, then the social mobility is high. Parental income is a strong predictor of children's future income.

More equal societies, which generally also have a strong role of government in providing ECD and access to quality education at all levels, end up with greater intergenerational mobility.

5. The Role of Higher Education in Technological Advance

Higher education plays a key role in the endogenous growth, based on new technological breakthroughs, and catching-up growth, as the ongoing revolution in information and communications technology, all of whom tend to be the result of intense research and development (R&D) by highly skilled scientists and engineers with advanced degrees.

Figure 8.14 shows the share of national income devoted to R&D in different parts of the world, heavily concentrated in the high income countries, being worth pointing out some a small subset of countries that account for the lion's share of scientific breakthroughs patented intellectual property that underpins the endogenous growth, being recently joined by China's bid through their increase of investments in R&D.

Institutions like universities, national laboratories and high-tech businesses underpin research and development, being their interplay in producing technological advances called the country's national innovation system. This system also requires public financing of scientific research prizes to honour and encourage scientists and engineers, tax incentives, public and private philanthropic funding, etc. At the base of all these institutions, however, is a strong system of higher education in the sciences, engineering and public policy.

The second kind of growth is the adaptation of technologies from abroad. Sometimes, these technologies do not require local skills in the importing country and sometimes they simply have to be adapted to local use. Machines imported from abroad do not require the advanced expertise of the original investors, but do require high skills to be used properly. Universities play a vital role here for training the teachers who will train vast numbers of students to be ready to use the new technologies from abroad.

Universities are also critical for a third basic activity: helping society to identify and solve local problems of sustainable development: poverty, disease, climate change, new information technologies and so on – require locally tailored solutions often based on sophisticated management systems. This is why the United States have been long promoting its universities for this kind of problem solving, since the publishing of the Morrill Act passed in Congress in 1862, creating thus “land-grant universities” to foster agricultural and mechanical advances based on science and technology. (Morrill Act of 1862, Pub. L. No. 37-108 §4)

What makes the Morrill Act so novel and important is that these new institutions of higher education were set up not only to train students but to work with the local communities in which they are located to solve difficult problems and to develop technical capacities.

It is in this framework that UN Secretary-General Ban Ki-moon honoured Jeffrey Sachs with an invitation to assist him in his global leadership challenge of promoting solutions to sustainable developments, by helping to establish a new knowledge network based on the universities around the world, so that these can be effective problem solvers in their respective cities, nations, and regions - the new UN Sustainable Development Solutions Network (SDSN).

II – The Cape Verdean Educational System: a macroeconomic perspective

The Cape Verdean educational system includes all education institutions under the State supervision as well as all other private institutions, which are politically supervised by the Ministry of Education. The Ministry of Education is also responsible for assuring that all education institutions follow the principles, structure, objectives and syllabi in force in the public education.

All citizens are entitled the right and the duty to be educated, being the family, the communities and the municipalities also responsible for the promotion of education and the objectives set up by the Ministry of Education.

The State shall promote progressively equal possibilities to all citizens to access the different levels of education according to the available means. The State shall also guaranty the necessary conditions so that all citizens may benefit from their rights as well as try and develop the public educational system with priority for compulsory schooling.

Education for All & Sustainable Development – Applicability in Cape Verde

The educational system aims to provide an integral training to all citizens, and this shall be done in accordance with labour in order to make it possible for the citizens to acquire knowledge, qualifications, values and behaviour that may contribute to their personal and the country's permanent progress.

The Organization of the Cape Verdean Educational System can be found in Act III/90 of 29/December, reviewed in 1999 by Legislative Bill n°2/2010 of 7th May, which establishes the following organizational framework:

1. Preschool education for children ages 3-5, still not compulsory, and run by private, community, religious or public investment, coordinated by the Ministry of Education.
2. Compulsory Basic Education for children aged 6-14 (6 – 8th grades) and comprising three stages: the first four-year stage followed by two two-year stages each, being the main subjects Portuguese, Maths, Integrated Science and Expressions (Plastic, Physical & Motor and Musical).
3. Secondary Education lasting for four years (9th – 12th grades) organized in two two-year cycles.
4. Extra-school education aimed at promoting a higher educational and cultural level for young adults in order to allow them access the Adult Basic Educational System.
5. Higher education promoted by both the Ministry of Education and private investors, currently counts up a dozen universities and higher institutes located in Santiago and Mindelo.

In an attempt to articulate the content of Sachs's Chapter 8 with a macroeconomic perspective of the educational system in Cape Verde, data from the Ministry of Education show that the total student population accounts for 28.315 pupils in the secondary level with a teaching population of 2.043, of whom only 71.0 % have got a bachelor degree and 10.75 have a master's degree.

In the secondary level, 9th through 12th grades, 72.2% of the whole student population passed and 26.0% failed, according to the following table and regarding the number of students per grade and municipality in the school year 2018/19.

Table 1 - Source: Main Indicators – School Year 2018/19 – Ministry of Education

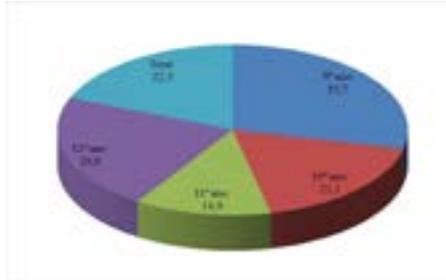
Municipalities	9 th Passed	9 th Failed	10 th Passed	10 th Failed	11 th Passed	11 th Failed	12 th Passed	12 th Failed
maio	55,9	39,6	66,7	29,8	61,2	24,5	69,2	28,8
Boa Vista	65,3	32,9	73,0	24,6	91,4	6,5	81,6	15,9
Brava	68,9	29,2	89,7	5,9	87,0	10,9	82,4	14,9
Mosteiros	63,0	37,0	78,2	21,8	77,5	20,0	54,1	42,4
Paúl	63,7	35,8	82,0	17,1	84,1	14,4	78,2	20,8
Porto Novo	72,8	27,2	88,9	11,1	91,3	8,8	85,3	14,7
Praia	71,3	23,7	72,8	21,3	75,1	19,1	70,2	28,1
R. ^a Grande ST	68,1	31,2	70,5	28,4	76,8	21,4	64,5	33,2
R. ^a Grande SA	71,7	27,6	82,4	17,6	96,2	3,8	75,8	23,1
Sal	70,5	28,9	70,6	29,4	89,2	10,8	74,5	25,5
Santa Catarina	75,3	24,7	87,9	11,5	94,8	4,6	78,1	18,5
S. Salvador	77,9	22,1	82,2	17,4	88,0	8,4	84,3	15,7
Santa Cruz	76,1	23,5	75,4	24,6	84,0	16,0	76,1	23,5
S. Lourenço	73,0	27,0	72,4	26,5	84,4	15,6	73,6	25,3
S. Domingos	72,6	27,4	85,0	15,0	92,4	6,1	75,5	24,5
S. Filipe	64,0	35,4	81,5	17,5	89,6	9,7	68,8	29,1
Santa Catarina FG	58,0	41,2	88,8	11,2	92,9	7,1	66,7	32,1
S. Miguel	70,3	29,7	70,4	27,6	82,0	12,0	50,0	46,3
Ribeira Brava	56,9	40,9	70,5	25,7	73,6	22,3	58,8	37,1
Tarrafal SN	57,8	41,5	72,6	25,1	83,0	15,0	68,7	30,2
S. Vicente	58,0	36,9	75,4	20,5	82,0	14,7	77,0	21,4
Tarrafal	54,8	44,2	78,8	21,2	84,7	12,5	70,6	23,5
National Total	65,1	33,7	77,3	21,1	83,1	14,9	72,2	26,0

The following slice graph gives a clearer idea of the fail rate in the national educational system along the secondary level (26.0 %) is very high, meaning some kind of problems in the teaching/learning process.

It is also worth recalling that we have selected the secondary level as the focus of these statistical data, as that is where whatever has been acquired at the primary level reflects as the basis on which all the preparation for higher education will be set upon and will determine the quality of the future professionals in the framework of the country’s sustainable development.

Education for All & Sustainable Development – Applicability in Cape Verde

Graph 1: National fail rate



The following table shows the Ministry of Education budget for 2019, equivalent to 17.4% of the total State Budget distributed for the different Government Departments.

Table 2 – Source: Main Indicators School Year 2018/19 -Ministry of Education / Budget 2019.

Budgets	Investments Programme	%	Finalistic Programs	Total	%
State General Budget	22 681 095 309	31,7	48 791 739 477	71 472 834 786	100
Education Budget	2 950 736 539	23.8	9 464 398 175	12 415 134 714	100
Central Services	22 800 000	8.3	253 548 933	12 415 134 714	2.2
Special Education	-----	-----	-----	0	-----
Pre-schooling	-----	-----	-----	0	-----
Basic Education	265 129 470	6.2	4 028 645 254	4 293 774 724	34.6
Secondary Education	392 691 576	11.3	3 083 520 421	3 476 211 997	28.0
Secondary Technical Education	52 558 544	10.5	448 709 095	501 267 639	4.0
Higher Education	1 965 810 000	63.8	1 116 508 501	3 082 318 501	24.8
Social Support Action	274 546 949	23.9	873632 482	1 148 179 431	9.2
% of Education Budget on State General Budget	13.0		19.4	17.4	

The present situation is in sharp contrast with what used to happen in the 1970s, when there were only two high schools in Cape Verde and higher education was not even a dream. At present, there are ten universities and higher institutes located on the two main islands of Santiago and St. Vincent, having the number of secondary centres hugely increased according to the information provided for in the following table, where ‘M’ stands for males and ‘F’ for females.

Table 3 – Source: Main Indicators School Year 2018/19 - Ministry of Education

Level	Students			Teachers			Schools	Rooms	Classes
	MF	F	% F	MF	F	% F			
Secondary Public	28 315	15 365	54,3	2 043	976	47,8	44	524	1 037
Secondary Private	3 665	2 044	55,8	---	---	---	17	72	161

Conclusions

This is an article on macroeconomic policies and development which may be very useful and mind broadening in terms of some basic macroeconomic perspectives and methodology, as well as how to be used to help better understand and plan education in Cape Verde.

Chapter 8 of Jeffrey Sachs’s book, *The Age of Sustainable Development* (Sachs, 2015, p. 251-274), was very useful and upgrading to attentively read and summarize, as it provides a very detailed insight of the problematic of promoting solutions to sustainable developments, by helping to establish a new knowledge network based on the universities around the world.

On one hand, Cape Verde cannot be excluded from the UN’s new insights as increasing labour market efficiency and reducing skill mismatches will be particularly beneficial in this regard and, on the other hand, because enhancing the efficiency of state-owned enterprises is also essential to improve delivery of infrastructure services with obvious and very strong impact on how the future of its educational system can be foreseen.

Against this background, the extent to which Cape Verde may represent a development success is assessed in terms of benchmarks in ECOWAS and beyond. Specifically, we seek to identify lessons for successful governance – especially in the form of aspirational foreign policy – are drawn from Cape Verde’s development experience, including the complementarity of economic policies and institutional arrangements bearing on trade, finance and competitiveness. (Macedo, 2012)

The summary of the five parts of Chapter 8 of Sachs’s book, a life cycle approach to human development, early childhood development, the rising returns of education and the supply response, social mobility and the role of higher education in technological advance, do provide a modern, global, holistic and futuristic perspective of human development that may be of great advantage to a country like Cape Verde, where the human capital is really what counts to try and achieve the 17 Objectives of the Sustainable Development. To get there, the State in association with private investors in the education field will have to look at gaps that still prevail in the Cape Verdean educational system and establish priorities that may generate great future revenue not only in the economic and financial areas, but also in achieving promotion of greater access to quality education at all levels, and end up with greater intergenerational mobility, income and capacity to contribute to the insertion of Cape Verde in the global village.

References

- Macedo, J. B. (2012). *Cape Verde’s Foreign Policy: An Economic Perspective*. Faculdade de Economia. Lisboa.
- Principais Indicadores da Educação. (2019). Ministério da Educação. Direção Geral de Planeamento, Orçamento e Gestão. Praia.
- Sachs, J. D. (2015). *The Age of Sustainable Development*. Columbia University Press. New York.
- Corak, Miles. 2009. *Chasing the Same Dream, Climbing Different Ladders: Economic Mobility in the United States and Canada*. Washington, DC: Pew Charitable Trusts Economic Mobility Project. 2013. “Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility.” *Journal of Economic Perspectives* 27(3): 79–102.
- National Center for Education Statistics. 2000. “Postsecondary Attainment.” <http://nces.ed.gov/ssbr/pages/attainment.asp>.
- National Scientific Council on the Developing Child and the National Forum on Early Childhood Policy and Programs. 2010. *The Foundations of Lifelong Health Are Built in Early Childhood*. Cambridge, Mass.: Harvard University Center on the Developing Child.

Portal do Instituto Nacional de Estatística, <http://www.ine.cv/destaques/result.aspx?q=PIB+per+capita>

Schweinhart, Lawrence J., Jeanne Montie, Zongping Xiang, W. Steven Barnett, Clive R. Belfield, and Milagros Nores. 2005. *The High/Scope Perry Preschool Study Through Age 40: Summary, Conclusions, and Frequently Asked Questions*. Ypsilanti, Mich.: HighScope.

The Cape Verdean Educational System. Act III/90 of 29/December, reviewed in 1999 by Legislative Bill n°2/2010 of 7 May

Walker, Susan P., Theodore D. Wachs, Sally Grantham-McGregor, Maureen M. Black, Charles A. Nelson, Sandra L. Huffman, Helen Baker-Henningham *et al.* 2011. Inequality in Early Childhood: Risk and Protective Factors for Early Child Development.” *Lancet* 378(9799): 1325–1338.

O português, bem comum da lusofonia – Contributos para a sua expansão como veículo de comunicação internacional e interculturalidade

*Portuguese, a common asset of lusophonie-Contri-
bution to its expansion as a vehicle for international
communication and interculturality*

José Luiz Lopes Fernandes Ramos

Sumário: Introdução; Situação problemática e contextualização 1.1. A língua portuguesa como um bem comum 1.2. A comunicação no sistema educativo cabo-verdiano; Objetivos; Objetivos gerais; objetivos específicos; Metodologia de Ostrom; Ostrom – Um novo paradigma; Princípios da teoria da governança; A configuração sociolinguística em Cabo Verde; A supervisão pedagógica como mecanismo de resolução de conflitos; Bilinguismo e política linguística; Conclusões/Recomendações; Referências bibliográficas

Resumo: Este artigo tem como foco o português como bem comum da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), e faz a abordagem da coexistência dessa língua com o crioulo de Cabo Verde, ainda não completamente normalizado a nível morfosintático e ortográfico, fator impeditivo do seu uso na comunicação oficial e internacional. A análise desta problemática envolve estratégias baseadas na transversalidade da metodologia de Elinor Ostrom, com tónica na supervisão pedagógica, e extrapola a sua utilização para a comunidade escolar de Cabo Verde, como estratégia de fortalecimento do desempenho

Abstract: This article focuses on Portuguese as a common pool resource of the Community of Portuguese Speaking Countries (CPSC), and talks about the coexistence of Portuguese with the Cape Verdean Creole, not yet fully normalized at the morphosyntactic and orthographic levels, an impeditive factor of its use in international communication. This analysis involves strategies based on the transversality of Elinor Ostrom's methodology, with emphasis on pedagogic supervision, and transfers its utilization to the Cape Verdean school community as a strengthening way of improving communication competences

e melhoria das competências de comunicação dentro do próprio sistema educativo cabo-verdiano, e a nível internacional no âmbito dos pressupostos de cooperação entre os estados membros da CPLP, através desse bem comum. O artigo inclui, também, um levantamento dos princípios norteadores da supervisão pedagógica no tocante ao ensino da língua segunda, bem como da promoção da consciência da indispensabilidade da figura do supervisor no ensino de línguas. Propõe estratégias para que o supervisor seja um colaborador dos docentes de línguas através de métodos, técnicas e materiais que promovam a integração da interculturalidade com as competências linguísticas na aula da língua segunda, pedras angulares da afirmação do português na CPLP, janela aberta ao desenvolvimento do ensino, investigação, ciência e cooperação entre os estados membros.

Palavras-chave: CPLP; português; supervisão pedagógica; comunicação internacional; interculturalidade.

and performance inside the Cape Verdean educational system and in the framework of the CPSC, through the use of this common resource. The article also makes a survey of the guiding principles of pedagogic supervision regarding the teaching of a second language, as well as the awareness of the indispensability of pedagogic supervision in language teaching, proposing strategies to make the supervisor be seen as a collaborator who can forward methods, techniques and materials that may promote the integration of interculturalism with linguistic competence, two corner stones of the CPSC, as a window open to the development of teaching, research, science and cooperation between the member states.

Keywords: Community of Portuguese Speaking Countries; Portuguese; pedagogic supervision; international communication; interculturalism.

Introdução

O português é a língua oficial da administração, ensino e de comunicação entre os oito países irmãos da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), perfazendo um total de cerca de 260 milhões de falantes, e sendo ainda a quarta língua mais falada depois do mandarim, inglês e espanhol (<https://agenciabrasil.etc.com.br/internacional/noticia/2022-05/>), a quinta mais usada na Internet e a terceira nas redes sociais Facebook e Twitter, consoante estatísticas do Instituto Camões da Cooperação e da Língua. Também é considerado como um dos 10 idiomas estrangeiros mais importantes nos próximos 20 anos no Reino Unido, segundo um estudo do *British Council* (<http://www.iilp.cplp.org>). Outrossim, o português integra a lista das línguas consideradas vitais num

horizonte temporal de 20 anos, partilhando esse estatuto com o espanhol, árabe, francês, mandarim, alemão, italiano, russo, turco e japonês, sublinha o Instituto Internacional de Língua Portuguesa.

Os autores deste estudo defendem, segundo o instituto Camões, a utilização do português como língua de trabalho da União Europeia e em outros organismos internacionais, como a Organização dos Estados Ibero-americanos, a União Africana, a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral e a União das Nações Sul-americanas, acrescido do fato de a língua portuguesa ser o quinto idioma mais utilizado na Internet.

Em primeiro lugar, será feita a apresentação da situação problemática e devida contextualização histórica e linguística do encontro de línguas em Cabo Verde, o crioulo de Cabo Verde e português, incluindo o papel do português no sistema educativo cabo-verdiano e o fato de também constituir um bem comum da Comunidade de Países Língua Portuguesa.

São definidos os objetivos gerais e específicos deste artigo, como vetores de convergência de todo este projeto linguístico baseado nas teorias do bem comum de Ostrom.

Depois, será lançado um olhar à metodologia de Ostrom, como um novo paradigma emergente dos estudos de caso realizados por esta notável economista Nobel, e aos princípios da sua teoria da governança.

Devido à transversalidade das teorias de Ostrom, a quarta parte extrapolará a nossa análise para a explanação da configuração sociolinguística de Cabo Verde como comunidade linguística e detentora conjunta com a CPLP do bem comum que é a língua portuguesa, onde serão propostas ações de supervisão pedagógica, consoante aconselhadas nos princípios expostos por Ostrom, e sua associação a outras instituições com missão afim em termos linguísticos.

O quinto capítulo tratará de aspetos da política linguística adequada à construção de um bilinguismo saudável em Cabo Verde, seguindo-se as conclusões e recomendações que se nos afiguraram pertinentes e úteis, e finalizando o artigo com as Referências bibliográficas que o sustentam.

Situação problemática e contextualização

Desde o século XV, a presença de colonos portugueses e de outras nacionalidades a par dos escravos provindos de áreas diferentes no continente africano,

todos portadores de línguas diferentes, constitui a causa principal que, num contexto de desigualdade social, gerou a formação de um crioulo de base portuguesa (Pereira, 1996).

Situa-se neste contexto, o encontro de línguas (Weinreich, 1963) que sustenta a configuração sociolinguística cabo-verdiana, na qual surgem os desafios da construção do bilinguismo, com todas as implicações para uma plena inserção das gentes de Cabo Verde no quadro real e internacional de comunicação linguística efetiva através deste bem comum da CPLP, a língua portuguesa, a par da utilização da língua materna numa moldura de normalização escrita e morfossintaxe bem definidos.

1.1 A língua portuguesa como um bem comum

A CPLP, constituída a 17 de julho de 1996, por decisão da Conferência dos Chefes de Estado e de Governo de Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe e Timor Leste, institucionalizou-se com quase 200 milhões de falantes de língua Portuguesa espalhados por quatro continentes.

Na CPLP, a vontade conjunta de cooperação multilateral entre os Estados membros alicerça-se nos objetivos comuns e nas especificidades existentes nos subsistemas de ensino superior e nas políticas de ciência e tecnologia de cada estado membro. Com a inclusão da Área do Ensino Superior, Ciência e Tecnologia na DACLP, o Secretariado Executivo pretende contribuir para a concretização de ações setoriais concertadas, harmonizadas e orientadas para resultados concretos nos setores de ciência e tecnologia e ensino superior que preencham os seguintes requisitos:

- a) Revertam para o benefício das populações dos Estados membros da CPLP;
- b) Tornem mais efetivas as abordagens de ensino e da investigação;
- c) Traduzam o poder intelectual em vantagens competitivas dos Estados membros da CPLP e da CPLP no contexto científico e tecnológico internacional. Com o desenvolvimento nesta área, pretende-se contribuir para a promoção da cooperação nos domínios do ensino superior, da ciência e da tecnologia, dando resposta ao artigo 4º dos Estatutos da CPLP e ao mandato atribuído ao Secretariado Executivo através das Reuniões de Ministros do Ensino Superior, Ciência e Tecnologia da CPLP;

- d) Com o desenvolvimento desta área pretende-se contribuir para a promoção da cooperação nos domínios do ensino superior, da ciência e da tecnologia, dando resposta ao artigo 4.º dos Estatutos da CPLP e ao mandato atribuído ao Secretariado Executivo através das Reuniões de Ministros do Ensino Superior, Ciência e Tecnologia da CPLP;
- e) Ensino Superior: Declaração dos Ministros Responsáveis pelo Ensino Superior, Fortaleza, 2004; V Reunião de Ministros da Educação, Fortaleza, 2004; VI Reunião de Ministros da Educação, Lisboa, 2005; VII Reunião dos Ministros da Educação, Luanda, 2012;
- f) Ciência e Tecnologia (C&T): Reuniões Ministeriais de Ciência e Tecnologia (I, II, III, IV e V) (C&T) (Lisboa, 1999; Rio de Janeiro, 2003; Maputo, 2004; Luanda, 2005; Luanda, 2012).

A Lusofonia afirma-se, deste modo, como uma síntese do mundo lusófono, conciliando diversidades linguísticas e culturais com a unidade estrutural do sistema linguístico português, constituindo a polissemia do termo ‘lusofonia’ um reflexo da sua heterogeneidade, e sendo o fator linguístico assumido como o mais sólido e realista ponto de partida da comunidade lusófona.

1.2 A comunicação no sistema educativo cabo-verdiano

Cabo Verde tem, um sistema educativo cujo veículo de transmissão de conhecimentos e tratamento entre o pessoal docente e os estudantes é a língua portuguesa desde o primeiro ano de escolaridade, independentemente das disciplinas que formam o plano curricular de doze anos.

Constitui grande preocupação o índice de insucesso nas competências comunicativas em português, cujas causas nos remetem para insuficiências, que julgamos advenientes dos seguintes fatos:

- a) Viver-se, pensar-se, sentir-se e exprimir-se social e culturalmente em crioulo;
- b) Inexistência de ensino da língua materna, base de aprendizagens linguísticas posteriores;
- c) Aprendizagem da língua segunda como se se tratasse dum língua primeira;

A este propósito, Widdowson (1985) afirma que o ensino de qualquer língua deve basear-se numa abordagem racional que tenha em conta a natureza da língua e as atividades do utilizador dessa mesma língua. Devido ao fato de se concentrar demasiadamente na aplicação do vocabulário, o ensino da língua foge ao âmbito dos aspetos práticos que, por um lado, se afastam da experiência do aluno em termos de língua, como, também, ao mesmo tempo, o professor canaliza a sua atenção para aspetos que o uso normal da língua requer que se ignore. Por outras palavras, a forma de aprender que lhe é exigida entra em conflito com a forma como o aluno sabe que a língua de fato funciona, e isto necessariamente impede quaisquer transferências que poderiam doutra forma ocorrer.

Com certeza que a língua portuguesa, base de todas as outras aprendizagens a nível dos planos de estudos dos ciclos básico, secundário e superior, ao ser deficientemente ensinada/aprendida nas quatro vertentes contempladas na aprendizagem de qualquer língua (falar, escutar, escrever e ler), terá efeitos conflituosos em toda a atividade escolar no aluno, ou seja acompanhar as explicações teóricas das aulas, na leitura dos textos contidos nos manuais, e sobretudo, por dar mais nas vistas, na sua expressão oral. Ao ser avaliados em qualquer disciplina, terão os alunos necessariamente uma limitação na compreensão e expressão daquilo que lhe é solicitado fazer nos testes, resultado esse que será expresso numericamente aquando da sua classificação.

O argumento explicativo de Ostrom (1999) aponta a supervisão como um aspeto chave para o sucesso na gestão dos recursos de usos comum e, por outro lado, afirma a transversalidade das suas análises como fator que possibilita a sua aplicação nos mais diversos campos em que se focalize uma análise de bens comuns.

Assim é que decidimos aplicar a sua regra que indica a utilização de ações de supervisão aos mecanismos de resolução de conflitos, à realidade do ensino/aprendizagem da língua portuguesa como bem comum de Cabo Verde com os restantes países membros da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, antevendo os enormes benefícios para as competências comunicativas das populações estudantis cabo-verdianas no cumprimento dos planos curriculares do sistema educativo bem como na melhoria da comunicação internacional com os cerca de 245.000.000 de falantes lusófonos no futuro próximo, como meio de contribuir para o cumprimento dos objetivos dessa organização.

Neste contexto, significamos supervisão pedagógica que assenta grandemente na avaliação do trabalho docente, no realizado pelos discentes, bem como

noutras instituições cuja missão as torna parceiros imprescindíveis dos conflitos e problemáticas que envolvem os processos de ensino/aprendizagem da língua portuguesa, como os meios de comunicação, organismos virados para a cooperação como o Instituto Camões, sediado em Cabo Verde, os Ministérios da Educação e da Cultura e outros cuja ação vier a manifestar-se como pertinente.

Estes aspetos levam a que nos centremos em questões de fundo que enformam todo o processo de controlo da atividade docente e da avaliação sob o ponto de vista da supervisão pedagógica, conduzindo, a se encarar a supervisão pedagógica como uma realidade a ser de fato implementada em Cabo Verde.

Assim, ao pensar-se em introduzir uma supervisão que resulte em alcance de proficiência linguística válida no ensino do português no ensino básico e secundário nas escolas de Cabo Verde, surgem as seguintes perguntas:

- a) Como articular a supervisão pedagógica com os objetivos da CPLP no tocante à língua portuguesa?
- b) Que benefício trará a supervisão pedagógica à construção de um bilinguismo saudável Cabo Verde?
- c) Que benefícios trarão estes mecanismos através da resolução dos conflitos resultantes do encontro de línguas em Cabo Verde?

É certo que em cada escola secundária existe uma figura de Coordenador de Disciplina para cada uma das que são aí lecionadas, mas estes não possuem a formação específica em termos de supervisão pedagógica para que possam dar o devido acompanhamento aos colegas das diversas áreas lecionadas.

Esta preocupação encontra agora a oportunidade de sistematizar as atrás referidas experiências, burilando-as através de bibliografia especializada para produzir o presente projeto que se pretende seja um contributo efetivo para as ciências da educação em Cabo Verde.

A grande complexidade da sociedade em que vivemos, decorrente dos tempos de insegurança, de mudanças constantes, da diversidade cultural incontornável na sociedade cabo-verdiana desde a sua génese, do desenvolvimento contínuo das novas tecnologias, e do progresso científico, influencia grandemente todo o trabalho desenvolvido nas escolas.

Esta deixou de ser um espaço exclusivo com a sala de aula como local único de trabalho, para envolver também os conflitos que decorrem destes tempos de globalização marcados por crises sucessivas, uma vez que é exigido pela sociedade que a escola encare o aluno com um ser social, determinado pelas circunstâncias em que vive e das quais não é mais possível dissociá-lo.

Por outro lado, consideramos que a competência técnica, que se procura alcançar na escola, pressupõe a compreensão e proficiência em métodos e processos, procedimentos e técnicas de organização de trabalho, ferramentas imprescindíveis a uma boa inserção no mercado do trabalho já de si sofrendo estreitamentos cada vez maiores.

É neste contexto que as sociedades cada vez mais exigem aos professores que façam da escola um espaço atrativo onde seja possível motivar os alunos para a aprendizagem, para que reconstruam os valores e as certezas há muito por si desmoronados, e que inovem e renovem os seus conhecimentos ao ritmo com que a sociedade globalizada de informação se vai impondo nos mais variados setores da educação, nomeadamente no ensino de línguas.

Objetivos

A nossa proposta de metas a atingir com este artigo é dicotómica, isto é, apresentaremos os objetivos gerais, por um lado, e objetivos de nível específico, por outro, perfazendo uma complementaridade fundamental e conferente de coerência.

Objetivos gerais

Como objetivo geral de carácter descritivo, apontamos a consciencialização da necessidade de introdução no sistema educativo da figura do supervisor pedagógico em cada escola, uma vez que as dimensões anteriormente referidas estão presentes, ao mesmo tempo, em todas as ações atribuídas por natureza ao supervisor pedagógico, sendo que podemos percebê-las da seguinte forma:

- a) A dimensão política, que engloba necessariamente os atos curriculares, pois as opções de qualquer plano de estudos que se venha a adotar em Cabo Verde receberão necessariamente influências políticas, das necessidades da sociedade, assim como dos atos de liderança que se espera, em princípio, serem eticamente corretos.

- b) A dimensão humana, que está diretamente relacionada com os atos de relações humanas, pois o supervisor trabalha conduzindo um grupo de professores e, saber gerenciar essas relações, é um aspeto fundamental para o sucesso na condução do grupo.
- c) A dimensão técnica abrange os atos administrativos, instrucionais, de gestão e também os curriculares podendo definir-se como o saber fazer, quando fazer e como fazer.

Objetivos específicos

Ultrapassagem de um constrangimento, que é o fato de a noção de supervisão pedagógica possuir ainda resquícios do conceito inicial relacionado com a ideia algo policial, de inspeção e de controlo. Quando se fala em supervisão, muitos dos envolvidos no processo educativo continuam a encarar a ação supervisora como atividade de fiscalização e de coerção que, dizem alguns, levam ao embotamento das capacidades criativas do docente.

No entanto, de acordo com a interpretação moderna, a supervisão pedagógica consiste em estimular, coordenar e dirigir as atividades docentes de forma cooperativa, inovadora e dinâmica, levando todos que dela participam a trabalhar para o maior rendimento da situação ensino/aprendizagem.

Ao supervisor atribui-se, portanto, o desempenho de funções de coordenação, supervisão pedagógica e avaliação do desempenho dos restantes professores, com repercussão na organização das escolas e no trabalho coletivo dos docentes, no sentido da promoção do sucesso educativo, da prevenção do abandono escolar e da melhoria da qualidade das aprendizagens.

Em segundo lugar, espera-se colmatar as lacunas concernentes às dificuldades de aprendizagens linguísticas em português, assim como as de capacitação da pessoal docente viradas para a criação de materiais que façam a charneira entre o ensino e o domínio metodológico da avaliação do desempenho nesta língua, mais concretamente no alargamento das competências comunicativas dos alunos do ensino secundário.

Finalmente, procurar-se-á que a interculturalidade e o ensino/aprendizagem de línguas, as aulas de língua estrangeira configurem um espaço cultural, por excelência, um espaço de interação cultural, onde se evidencie a heterogenei-

dade das pessoas, uma heterogeneidade feita não só de diferenças mas também da ocorrência de similitudes, umas e outras detectáveis não só no conhecimento e no uso que se faz/tem da língua em estudo, mas também no aspecto sócio relacional que ela instaura, e, ainda, heterogeneidade face aos falantes autóctones da língua estrangeira que é objecto de estudo.

Essa sequência é igualmente indicada por Castro e Pueyo (2003), ao afirmarem que os objetivos do professor de línguas consiste em fomentar nos alunos um maior entendimento dos países e da cultura dos falantes da língua segunda ou a língua estrangeira que estão a aprender a partir de uma observação crítica da sua própria sociedade e cultura, o que conduz a pensar-se que a formação cultural deverá passar a ser vista como parte integral da aprendizagem comunicativa da língua, preparando os alunos para uma comunicação intercultural, em que se ultrapasse o conceito de competência sociocultural como parte integrante da competência comunicativa.

Byram (2006), por seu turno, apresenta um modelo em que propõe “uma integração dos objetivos de competências linguísticas e comunicativas com objetivos de competências comunicativas interculturais, não se circunscrevendo a um único modelo de competências comunicativa intercultural.

Metodologia de Ostrom

Em 2009, o Prémio *Sveriges Riksbank* em memória de Alfred Nobel foi conjuntamente atribuído a Elinor Ostrom e Oliver Williamson, tornando-se ela na primeira mulher a figurar na lista de economistas nobelizados.

Contudo, é o trabalho desenvolvido por Ostrom no contexto da economia da governança que faz com que esta atribuição do Nobel da Economia seja especialmente significativa. De salientar que o trabalho de Elinor Ostrom tem sido centrado nos mecanismos de funcionamento e regulação de sistemas económicos complexos. De facto, ao procurar ultrapassar dicotomias simplistas entre estado e mercado, a investigação de Ostrom salienta a importância dos processos policêntricos de governança, bem como do desenvolvimento descentralizado das regras de propriedade e gestão dos recursos, sendo nessa linha que a abordagem de Ostrom desafia o entendimento convencional da ‘tragédia dos comuns’ com relação à gestão de recursos colectivos, consoante (Alves, 2010).

Ostrom – Um novo paradigma

Elinor Ostrom, desafiou a teoria de Garrett Hardin em “*The Tragedy of the Commons*”) apresentando uma nova forma de gerir recursos comuns, em comunidade e de modo sustentável. Contrariamente a Hardin, Ostrom prova-nos que um conjunto de bens comuns a vários indivíduos não é necessariamente mal gerido pelos seus utilizadores e que a privatização ou regulação por entidades externas não são as únicas, nem as soluções mais eficientes, para a gestão sustentável dos recursos.

Desde que o conjunto de regras e princípios de propriedade colectiva estejam bem definidos, sejam aceites e respeitados por todos, conseguir-se-á evitar a sobre-exploração dos bens comuns. Trata-se, assim de um regresso às origens da gestão comunitária e do ideal da cooperação, abordagem que reforça a cooperação, evita o individualismo e procura o bem-estar da sociedade. A contribuição de Ostrom é no domínio da equidade, da cooperação e da governança.

Ostrom apresenta os desafios da investigação ao nível da compreensão dos problemas globais através de soluções alternativas ao fatalismo enunciado por Hardin. De acordo com Ostrom, tanto a propriedade estatal como a privatização, estão sujeitas a fracassarem em algumas circunstâncias (Ostrom *et al*, 1999). O sucesso da gestão dos bens comuns passa por uma governança eficaz dos recursos, administrada por pequenos grupos de utilizadores desses mesmos recursos, e que interage segundo um conjunto de regras comuns, respeitadas e aceites pelo grupo, envolvendo instituições em distintas escalas. O maior desafio desta proposta reside na gestão dos recursos comuns a grande escala, não se restringindo a uma aldeia ou a um único país, como por exemplo a um grande bacia hidrográfica ou, como é o caso em estudo neste artigo, a língua portuguesa como bem comum da Comunidade de Países de Língua Portuguesa. Pela sua extensão, são utilizados por inúmeras comunidades. O que implica que a sua administração esteja dependente da colaboração de instituições de carácter global (nível internacional) e de carácter específico (nível nacional, regional e local).

Outro desafio na gestão comum baseia-se na medição do recurso, pois existem recursos como as línguas, em que a sua medição, quantificação e delimitação é trabalhosa ou obriga à utilização de tecnologias muito avançadas. Contudo, apesar destes desafios, a urgência de abordagens que garantam o acesso equitativo e a disponibilidade sustentada dos recursos, vão seguramente aumentar como forma de resposta a problemas comuns que são globais em escala.

O conceito de bem comum está abrangido por muitas áreas do conhecimento humano que se assemelham entre si. De um modo geral, define os benefícios que podem ser compartilhados por várias pessoas, pertencentes a um determinado grupo ou comunidade e inclui o conjunto de todas as condições de vida social que enformam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana. O bem comum é um imenso conjunto de bens materiais e espirituais que formam o património de uma sociedade.

O bem comum na filosofia está relacionado com o ideal de progresso que todas as sociedades e nações do mundo devem alcançar: a igualdade social e económica, onde todos possam ter melhores condições de vida.

O conceito de bem comum é também usado como base em outros ramos do conhecimento, sendo definido a partir dos interesses públicos, ou seja, de tudo que seja pertinente ao usufruto ou que beneficie uma sociedade como um todo.

Para as religiões, em destaque a cristã, o bem comum é todo o bem que é vivido pela sociedade em comunhão. Para o bem comum religioso, os principais bens que merecem ser compartilhados entre todos os membros de um grupo são imateriais, como o bem-estar, a felicidade, a fé e a paz.

Para Ostrom e McKean (2001, p. 80), ‘propriedade comum’ ou ‘regime de propriedade comum’ referem-se aos “arranjos de direitos de propriedade nos quais grupos de usuários dividem direitos e responsabilidades sobre os recursos. O termo propriedade está relacionado a instituições sociais e não a qualidades naturais ou físicas inerentes aos recursos”.

Princípios da teoria da governança

Contrariando as expectativas pessimistas apresentadas por Garret Hardin, *The Tragedy of the commons*, originalmente lançado em 1968, estudos vários explicaram que os grupos de usuários de recursos comuns têm vindo a ser bem-sucedidos na tarefa de reconfiguração institucional e de sistemas de gestão que, em períodos mais ou menos extensos, lograram garantir o uso sustentável e equitativo de recursos comuns tais como os oceanos, rios, pastagens e muitos outros, em contraste com a tendência da análise tradicional em enfatizar a forma como indivíduos racionais acabam por ser vítimas de um dilema social decorrente das características dos recursos coletivos.

Ao formular a pergunta inicial “Porque é que um grupo de indivíduos plenamente racionais e que se encontra numa situação de interdependência, quando atuam de forma coletiva para aproveitar certos recursos e se organizam para se governar e para obter benefícios conjuntos ininterruptamente, paradoxalmente e perante a tentação de parasitismo (*free-ride*), tomam decisões que conduzem a resultados irracionais? (Ostrom, 2000).

Para Ostrom, a resposta depende de elementos vários: i) da consideração de custos e benefícios das ações dos indivíduos e da sua vinculação aos resultados esperados; ii) da redução da incerteza causada pela falta de conhecimento sobre o sistema de recursos exploráveis, por meio de uma aprendizagem baseada em ensaios e erros; e iii) da provisão e apropriação dos Recursos de Uso Comum através do tempo, bem como da taxa de desconto dos rendimentos futuros da exploração de um recurso esgotável (*idem*).

É assim que se forma um emaranhado de interdependência entre os atores participantes, de tal modo que os indivíduos envolvidos se vêm coletivamente afetados em toda a sua ação, ficando obrigados a agir em conjunto, de contrário os benefícios líquidos serão bem menores de que se agissem de modo independente, ressaltando a questão da organização como fator determinante de sucesso.

Mais ainda, afirma Ostrom que se se partir da premissa de que isso não significa necessariamente ter de se criar uma organização, sendo os problemas a resolver os seguintes: i) os métodos de provisão de um novo conjunto de instituições; ii) o estabelecimento de compromissos credíveis; iii) a supervisão recíproca daí adveniente. (*idem*)

Acrescenta ainda Ostrom que, para estudar o tipo específico de instituições a serem montadas, a estratégia básica consistirá em identificar os aspetos do contexto físico, cultural e institucional que com determinada probabilidade influenciam o processo de determinação de quem deverá participar em dada situação a ser analisada, as ações a serem levadas a cabo e respetivos custos, os resultados a serem alcançados e como se vincularão as ações aos resultados.

Cabe aqui citar a mesma autora quando adverte acerca dos cuidados a ter com a utilização de modelos abstratos que tentam “impor panaceias institucionais universais para resolver problemas de escala reduzida, embora não sejam estes menos complexos, incertos e difíceis (*idem*).

O importante reside em deduzir como se pode resolver os problemas de provisão de determinado bem comum, através de um compromisso credível e, sobretudo, incluindo a supervisão recíproca entre os atores implicados, levando em devida conta os seguintes aspetos:

- a) A necessidade de refletir a natureza incremental e autotransformadora do câmbio institucional;
- b) A importância das características dos regimes políticos externos, com base numa análise que leve a conhecer a forma como afetariam as variáveis internas, os níveis de provisão coletiva das regras, e
- c) A necessidade de incluir os custos de informação e transição.

Felizmente, Ostrom deixa aberta a possibilidade de agregação de ideias que resultem particularmente benéficas para entender o fracasso ou o êxito da exploração de recursos de uso comum em qualquer parte do mundo e evitar, a todo o custo o chamado “jogo do prisioneiro”.

Ostrom vai ainda mais longe ao afirmar que os problemas que os apropriadores de RUC enfrentam são de dois tipos, sendo o primeiro relativo aos limites da atribuição do recurso em causa, enquanto o segundo se relaciona com os efeitos das várias formas de atribuir responsabilidades para construir, restaurar e manter o sistema de recursos. Estes problemas podem ser resolvidos através da aplicação de regras ou instituições que constituem mecanismos decisivos para a sustentabilidade dum RUC. É neste sentido que Ostrom indica que são os apropriadores locais, e não um agente externo, quem possui os melhores indicadores e informações para desenhar as normas de apropriação e de provisão.

Um argumento explicativo chave proposto por Ostrom é que a supervisão resulta imprescindível na obtenção de êxito no manuseio dos REUC, visto conduzir a compromissos credíveis. O sistema de supervisão associado à aplicação de sanções, incluindo a geração a baixo custo de informação pública sobre os *free riders*, constitui a chave para a diminuição da tentação de parasitismo.

Um outro aspeto digno de nota neste ponto centra-se nas diversas debilidades institucionais apontadas por Ostrom, cujo efeito causador de fracasso se deve ao fato de os atores locais não conseguirem estruturar um sistema interno de incentivos para fazer valer as regras operativas, que devem, por imperativos da natureza dos RUC, basear-se em ações racionais com forte componente contratual, contrapondo uma análise multidimensional entre as quatro variáveis inter-

nas: benefícios esperados, custos esperados, normas internas e taxas de desconto, por um lado, e a variável externa; a assimetria de informação que cria incertezas.

Ostrom assinala que os fatores explicativos do êxito do manuseio dos RUC devem incluir-se numa análise institucional da organização coletiva, concluindo que existem oito princípios num desenho institucional forte:

- a) Demarcação clara das fronteiras dos recursos de bem comum e dos utilizadores;
- b) As regras definidas têm de ser adequadas às condições locais (época, espaço, tecnologias disponíveis, quantidades de recursos disponíveis, etc.);
- c) Os utilizadores participam na definição/adaptação das próprias regras – acordos coletivos;
- d) Os fluxos de benefícios proporcionados pela gestão comum são proporcionais aos custos de utilização;
- e) Há um reconhecimento das regras da comunidade pelas autoridades externas;
- f) É realizada a monitorização e são respeitadas as regras por parte dos utilizadores, com penalizações para os transgressores;
- g) É garantido o fácil acesso a meios de resolução de conflitos bem como a custos reduzidos; e
- h) Há uma ligação na gestão de recursos de menor escala com os de maior escala, partindo do particular para o geral.

Neste artigo, escolheu-se utilizar a regra de Ostrom referente a ações de monitoramento, devido à sua transversalidade, devendo ser aqui entendidas como regras de supervisão, neste contexto intimamente conectadas com os mecanismos para a resolução de conflitos. Estas mesmas regras serão extrapoladas para a supervisão pedagógica e os seus mecanismos de ultrapassagem de constrangimentos, em concreto, os advenientes do intrincado que é o ensino/aprendizagem do português, língua segunda que em Cabo Verde é ensinada como se se tratasse da língua materna, a par de uma configuração sociolinguística em que esta última, o crioulo de Cabo Verde, é escamoteada por ausência de normalização ortográfica abrangente e que satisfaça as especificidades das nove variantes da língua cabo-verdiana faladas em cada uma das ilhas habitadas.

A aplicação destes mecanismos tem como universo o Arquipélago de Cabo Verde, considerado nas comunidades escolares sob tutela do Estado, através do Ministério da Educação, e inclui também as escolas privadas em funcionamento no país.

A configuração sociolinguística em Cabo Verde

Em Cabo Verde, verifica-se uma situação de encontro de línguas: o Crioulo de Cabo Verde com as suas nove variantes existentes no país, divididas pelos grupos genéricos de Barlavento e Sotavento, língua materna não oficial ainda pois que a sua ortografia não se encontra normalizada, existindo o conflito cultural e político sobre qual das variantes deve ocupar esse privilégio; e o português, língua oficial com origem no período de administração colonial, veículo imprescindível de comunicação com os membros da Comunidade de Países de Língua Portuguesa espalhados pelos quatro continentes e com os quais Cabo Verde mantém relações políticas, culturais e comerciais de extrema importância para a sua economia, pese, no entanto, o fato de ser o veículo de transmissão de conhecimentos nas comunidades escolares desde o 1º ano de escolaridade e ser ensinado não como língua segunda, mas como se de primeira se tratasse, fato gerador de conflito uma vez que se vive, pensa, conversa e se sente em crioulo e não em português.

A supervisão pedagógica como mecanismo de resolução de conflitos

A supervisão pedagógica constitui um tema bastante explorado pela literatura, mas nunca será demais voltar à sua discussão. Por existirem diferentes termos, usados indevidamente como sinónimos, necessário se faz buscar, antes de tudo, a necessária exatidão conceitual. Medir, julgar, testar e avaliar nem sempre se equivalem. A avaliação tem sentido quando se fundamenta sobre os objetivos do ensino-aprendizagem e se gera uma relação de continuidade, desenvolvimento, progresso e ultrapassagem de conflitos.

Medir significa determinar a extensão ou dimensões, ou a capacidade de alguma coisa ou objeto, sua permanência ou duração. Geralmente o resultado de uma medida é expresso por números. Desde o advento do empirismo, especialmente com o positivismo, cada vez mais se dá valor à quantificação. Em outras palavras, pode-se dizer que o que vale são os números.

Quanto a testar, equivale em verificar alguma coisa através de uma situação planejada. O teste é um meio ou parte de um conjunto de meios de que se utiliza para poder determinar a qualidade daquilo que se deseja observar. Através de um teste, procura-se medir o rendimento de uma capacidade, mas não da capacidade em si. Os testes se constituem, assim, em instrumentos de medida. Não devem ser um fim em si mesmos, devendo servir, tão-somente, para medir ou investigar aspectos das coisas existentes (Madsen, 1983).

A supervisão na sua definição mais simples “é o ato ou efeito de dirigir, de coordenar, de orientar ou inspecionar” (Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, 2003: p.3421). No entanto, o conceito de supervisão pedagógica é mais complexo. O conceito não é novo, nem surge de imperativos pedagógicos e didáticos, porém nos últimos tempos tem vindo a ganhar um estatuto de maior relevância, na medida em que, num contexto de mudança de exercício das funções do docente, o conceito surge associado à observação de aulas de todos os professores em geral, e não apenas dos que se encontram em formação inicial. Para Alarcão e Tavares (2003:16), “Supervisão é um processo em que um professor, em princípio mais experiente e mais informado, orienta um outro professor ou candidato a professor no seu desenvolvimento humano e profissional”. O conceito situa-se no âmbito da orientação de uma ação profissional, daí também nomear-se orientação da prática pedagógica. Desta noção, a supervisão tem lugar num tempo combinado, pois assim se justifica a sua definição como processo.

O processo de supervisão, para Sá-Chaves (1997), por outro lado, caracterizar-se-á por uma relação entre o formador e o formando, constituindo-se num corpo de saberes que se interpenetram e se alternam dialeticamente.

Rangel (2008) refere-nos que a supervisão passa pela escola, e é frequentemente designada por um trabalho de assistência ao professor, em forma de planeamento, acompanhamento, coordenação, controlo, avaliação e atualização do desenvolvimento do processo de ensino/aprendizagem. O seu objetivo é a qualidade de ensino, todavia os critérios e a apreciação dessa qualidade não são impostos de cima para baixo numa perspetiva de autoridade aceite pelos professores, mas na interação entre supervisor e professor, o que faz com que, nos dias de hoje, a problemática da supervisão pedagógica reveste-se da máxima importância, uma vez que o processo de desenvolvimento dos professores se repercute diretamente no desenvolvimento das competências adquiridas ao longo do processo de ensino/aprendizagem dos seus alunos.

Stones, citado por Alarcão e Tavares (1987) e ainda por Vieira (1993), diz que fazer supervisão é ensinar. Alarcão e Tavares (1987:34) afirmam ainda que “ensinar os professores a ensinar deve ser o objetivo principal de toda a supervisão pedagógica”. Partindo deste pressuposto, sentimos que cada vez mais se torna urgente que toda a comunidade escolar tome consciência de que o processo de formação de professores não acontece somente no ano de estágio de conclusão da licenciatura, mas que terá que ser um trabalho longo e lento de aprendizagem e desenvolvimento.

O termo supervisão encontra, em Portugal no domínio da educação, segundo a perspectiva de Vieira (1993), alguma resistência quanto à sua aceitação, porque se encontra associado a conceitos, utilizados em outros contextos, como ‘chefia’, ‘dirigismo’, ‘imposição’ e ‘autoritarismo’, conceitos geradores de conflito e não-aceitação do ‘outro’.

A tradição de supervisão em Portugal, segundo Vieira (1993:60), “é de natureza prescritiva e confere ao supervisor o papel dominante na tomada de decisões sobre quem faz o quê, para quê, como, onde e quando”. Reportando-nos a mais uma comparação, Vieira (1993), refere que em Portugal não é dado conhecimento ao professor, do domínio da supervisão, restando-lhe a passividade e o total desconhecimento sobre o seu próprio papel ou o enquadramento conceitual das práticas que deverá seguir, o que esta autora considera um mal. Sugere que deverá existir uma reflexão conjunta, supervisor/professor sobre formas de conceção, organização e gestão do processo de supervisão. O ambiente organizacional da escola tem, neste contexto, um papel importante na definição de como estimular a atividade dos docentes. Numa escola em que o ambiente organizacional seja de participação e de abertura a mudanças, a formação é uma necessidade de todos e de cada um. Por outro lado, toda a comunidade beneficiará da presença de professores em formação, assim como da presença de supervisores, reforçando a ‘autonomia profissional’, na perspectiva de Nóvoa (1991), que a qualifica como “uma capacidade própria para produzir conhecimento científico, para conceber os instrumentos técnicos mais adequados e para decidir das estratégias concretas a pôr em prática”.

Na realidade cabo-verdiana, em que se assiste neste momento à 2ª Reforma do Sistema Educativo, já se vislumbram os primeiros passos no sentido do estabelecimento institucional da supervisão, encarando o conceito na sua vertente de alavanca do progresso em direção a uma nova escola dotada de novos paradigmas, com especial ênfase no domínio do ensino da língua portuguesa.

Bilinguismo e política linguística

Toda a política linguística necessita de suportes, sendo que a cabo-verdiana deve estar assente em princípios, metodologias, estruturas, metas e etapas bem delineadas, e ser governadas pelo realismo, pela pragmática, pela complementaridade, descentralização e integração.

Diz-nos Veiga (2004), ao referir-se ao português como espaço aberto, que já desde o seu nascimento que a língua portuguesa foi e é capaz de se afirmar como um espaço aberto onde o diálogo, a tolerância e o inter-relacionamento

acontecem. Doutro modo, já não existiria. Mais ainda afirma que a capacidade de a língua portuguesa aceitar a diversidade torna-a não só universal como ainda mais rica e original em relação às outras línguas europeias de colonização.

Somos de opinião que dentro da diversidade existe um limiar que não deve ser ultrapassado: é o ponto além do qual a intercomunicação desaparece e, no caso de Cabo Verde, o estatuto de língua oficial de que goza o português não se deve apenas a questões de pragmatismo político mas também a aspectos essenciais de natureza histórica e cultural, pois já dizia Amílcar Cabral, o fundador da nacionalidade, que o que de melhor nos deixou o colonialismo foi a sua língua. São cinco séculos de história que moldaram uma parte substancial de toda a vida e cultura cabo-verdianas sob os mais variados prismas.

É consenso hoje em dia que se deve apostar numa política linguística que defenda e crie as necessárias condições para uma sã e fecunda convivência entre a língua materna e a língua segunda em Cabo Verde, e seja plenamente imbuída de respeito etimológico, condição *sine qua non* para que se caminhe numa direção em que um dos principais fatores deste processo de formação do bilinguismo nas crianças seja a escola, aliada ainda ao fato de as crianças poderem também tornar-se bilingues devido a outros fatores relacionados com decisões e estratégias decididas pelos pais de acordo com Hagège (1996). Por exemplo:

- a) Os pais terem decidido adotar, por motivos particulares, uma estratégia de educação que venha a produzir esse resultado;
- b) Os pais terem decidido utilizar apenas uma língua em casa, uma das duas disponíveis no nosso caso;
- c) Uma terceira estratégia que é usar uma língua inicialmente e, então, numa determinada idade introduzir a outra língua;
- d) Utilizar as duas línguas de forma intermitente dentro e fora da família, deixando fatores como o tópico, a situação, a pessoa e o lugar determinar qual a língua a ser usada; e
- e) Finalmente, a língua da maioria falada pelo pai ou pela mãe poder tornar-se dominante quando a criança for para a escola e começar a interagir com a comunidade fora de casa.

O essencial, entretanto, para manter a língua ‘mais fraca’ e, portanto, o desenvolvimento do bilinguismo, é que a criança sinta a necessidade de usar as duas línguas no seu dia-a-dia.

É de realçar, por outro lado, que o grau de bilinguismo alcançado não está relacionado com o fato de as duas línguas terem sido adquiridas simultânea ou sucessivamente. Assim, no caso concreto de Cabo Verde, o português, que já é língua oficial e de situações formais de comunicação, deve ter o seu espaço alargado através de um ensino mais eficaz para que ganhe o estatuto de língua do quotidiano informal em paralelo com a língua materna que, por seu turno e em contrapartida, deve ver reconhecido o seu estatuto oficial ao lado do português através do reforço do seu uso formal, e na implementação do seu ensino nos módulos primário, secundário e superior. Só assim se poderá construir o verdadeiro bilinguismo funcional a nível de todas as camadas da população fazendo o devido aproveitamento do período crítico em que a criança não tenha apenas dois léxicões, mas também duas gramáticas em perfeito e harmónico funcionamento comunicativo.

O principal efeito da dominância é que não só a língua ‘mais forte’ é mais desenvolvida do que a mais fraca (mais sons são isolados, mais palavras são aprendidas, mais regras gramaticais são inferidas), mas também que a língua ‘mais forte’, o crioulo cabo verdiano, interfere com ou influencia a ‘mais fraca’, o português, verificando-se, mais tarde, novas interferências a nível fonológico, morfológico, e sintático, produzindo falhas graves nas capacidades de comunicação, objetivo que se pretende alcançar ao longo do percurso escolar do aluno, por um lado, e na sua vida profissional posteriormente. Também, certas construções são mais fáceis de internalizar, e a exposição a uma ou à outra das duas línguas em contacto também constitui fator determinante.

Do ponto de vista cognitivista, existem dois aspetos importantes a considerar: i) as vantagens do bilinguismo e ii) a relação entre a idade de aquisição e domínio da língua. Para os primeiros teóricos e pesquisadores desta temática, o bilinguismo produziria *deficits* cognitivos, por isso considerava-se que o esforço cerebral exigido para dominar as duas línguas, em vez de uma só, certamente diminui o poder que a criança tem de aprender outras coisas que poderiam e devem mesmo ser aprendidas. De acordo com essa visão, a capacidade cognitiva de uma pessoa é limitada. Os bilingues pensariam com menor eficiência visto que os seus cérebros armazenam dois sistemas linguísticos diferentes. As pesquisas iniciais sobre o bilinguismo pareciam apoiar essa conclusão mas foram invalidadas por estudos subsequentes.

Matlin (2003), afirma que, para além de ganharem fluência na segunda língua, os bilingues parecem levar algumas vantagens sobre os monolíngues, como sejam:

- a) Adquirem mais perícia na língua materna;
- c) Parecem possuir maior probabilidade de compreender que certas palavras são formadas por dois elementos;
- c) São mais conscientes das componentes fonológicas da linguagem;
- d) Mostram-se mais conscientes da arbitrariedade dos signos linguísticos e melhor desempenho metalinguístico;
- er) Os bilingues são mais conscientes de certos aspetos pragmáticos e acompanham melhor as instruções complexas;
- f) Têm melhor desempenho que os monolingues em testes de criatividade;
- g) Têm melhor desempenho em tarefas de formação de conceitos e em testes de inteligência não-verbal que exijam reorganização de padrões visuais
- h) Também obtêm notas mais altas em tarefas de resolução de problemas que exijam que se ignore informações relevantes;

Por outro lado, as desvantagens de ser bilingues são triviais, como por exemplo a alteração subtil da pronúncia de alguns sons em ambas as línguas e/ou uma ligeira lentidão em tomar alguns tipos de decisão sobre a linguagem, embora seja pouco provável que isso iniba a comunicação.

Outra questão importante é a relação entre a idade em que se começa a aprender uma segunda língua e a proficiência que acaba por se alcançar nessa mesma língua. Alguns teóricos sustentam a hipótese do período crítico, argumentando que a habilidade de adquirir uma segunda língua se limita ao período em que o cérebro ainda está amadurecendo. Outros defendem que o cérebro é bem mais ‘plástico’ do que a sugestão do período crítico, visto que sabemos todos que os adultos são capazes de vir a dominar uma segunda língua.

A resposta à controvérsia sobre o período crítico parece relacionar-se com a escolha da variável dependente, ou seja, depende de os pesquisadores estarem a medir a fonologia, o vocabulário ou a gramática, segundo um estudo sobre esta matéria feito por Fledge *et al* (1999: 78-104).

Sejam quais forem os fatores que conduzem ao bilinguismo – sociais ou pessoais, planeados ou não – a maior parte dos observadores concordam que

as crianças possuem uma capacidade maior de se tornarem bilingues ou mesmo multilingues, daí a necessidade de priorizar condições para um desempenho cabal tanto na língua materna como em português. Constata-se, entretanto, que em muitos países desenvolvidos, os estudos relativos ao ensino de língua segunda, e também língua estrangeira, têm sido muito bem-sucedidos, devido às novas teorias e aos avanços tecnológicos que se vêm verificando, factores também merecedores de atenção no caso de Cabo Verde.

Conclusões / recomendações

A Lusofonia constitui um sistema de comunicação linguístico e cultural na língua portuguesa e nas suas variantes linguísticas, geográficas e sociais, que incluem países que a adotam como materna (Portugal e Brasil), como língua oficial (os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa - PALOP) ou de uso (Timor Loro Sae, Macau, Goa, Damão, Malaca - Ásia) e as numerosas comunidades portuguesas, brasileiras, angolanas, cabo-verdianas e moçambicanas espalhadas pelo mundo, ou seja, a diáspora lusófona.

Urge, assim, proceder à identificação detalhada desta complexa problemática, o que requererá, por outro lado, uma definição de políticas de educação que tenham em devida conta, segundo o foco deste artigo, o quadro da configuração bilingue cabo-verdiana e novas atitudes no tocante ao ensino e implementação tanto da língua materna como da língua segunda junto das gerações hodiernas, capacitando-as para uma comunicação científica intranacional e internacional mais efectiva e com maior nível de profundidade e acessibilidade ao conhecimento.

Recomenda-se um amplo debate das instituições locais representativas do Ministério da Educação e do Ministério da Cultura com envolvimento de especialistas cabo-verdianos em linguística, supervisão pedagógica, planificação curricular, escritores, o Instituto Camões, representantes das universidades em funcionamento em Cabo Verde, e outros interessados no sentido de ser analisada esta problemática nas suas mais variadas vertentes para que se possa dar início a uma proposta de articulação dos modelos organizativos previstos na supervisão pedagógica com os aspetos da configuração sociolinguística cabo-verdiana relevantes para a melhoria do desempenho quotidiano e da comunicação internacional em língua portuguesa.

Com a melhoria de desempenho comunicativo, prevê-se grandes avanços educacionais em níveis subsequentes e uma melhor inserção de Cabo Verde no contexto internacional em termos de política, negócios, turismo, economia mun-

dial, ciência e tecnologia, com tudo quanto o desenvolvimento que a quase milenar língua portuguesa pode proporcionar. Referência recomendável é o preceituado no Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas, 2001 (QECR), pela profundidade e atualidade científicas que certamente trarão ao *design* de uma nova política linguística em Cabo Verde.

A par do exposto, concluímos recomendando um estudo aprofundado da configuração bilingue com vista a iniciativas e implementação posteriores relativas ao ensino/aprendizagem das variantes em paralelo com o do português como língua segunda, ao estabelecimento de objetivos funcionais e respetivas competências para ambas, seu devido enquadramento e articulação com as variações insulares da língua cabo-verdiana e, finalmente, o devido engajamento de todas as instituições afins para garantia do sucesso deste importante legado que é a língua de Camões, a nossa janela para o mundo da ciência e do conhecimento globais.

Com a consecução destas propostas para além benefícios de natureza cultural e linguística em si mesmos, trará também benefícios de ordem económica no plano da organização da comunicação internacional a nível científico, comercial e de intercâmbio tecnológico virados para o desenvolvimento, uma vez que entendemos o bom desempenho comunicativo e linguístico como vetor de troca e ultrapassagem das barreiras que, tradicionalmente, se levantam devido a questões de diferenças linguísticas na comunicação.

No plano interno, e ao nível transversal, impõe-se uma reorganização das estruturas institucionais de modo participativo e democrático, tanto com parceiros locais como externos, sem perder de vista a supervisão como fator determinante e dissuasor de individualismos que emperrem a articulação comunicativa e operacionalidade que assegure o acesso físico ao bem comum, a língua portuguesa, com todas as vantagens que esta língua já quase milenar poderá trazer aos seus falantes cabo-verdianos como uma janela aberta ao mundo.

Referências bibliográficas

Alarcão, I. & Tavares, J. (2003). Supervisão da Prática Pedagógica. Uma Perspectiva de Desenvolvimento e Aprendizagem. Coimbra: Livraria Almedina (2ª ed.)

Alarcão, I. e Tavares, J. (1987). *Supervisão da Prática Pedagógica. Uma Perspectiva de Desenvolvimento e Aprendizagem*. Coimbra: Almedina.

Alves, André Azevedo. *Um Nobel para a economia de governação policêntrica*. Instituto de Ordem, Livre. Senhora da Hora: Ed. Praedicare, 2010.

Byram, Michael (2006). “Developing a Concept of Intercultural Citizenship”. in Geof Alred, Mike Byram & Mike Fleming (eds.), *Education for Intercultural Citizenship – Concepts and Comparations* (pp. 109-129). Clevedon: Multilingual Matters LTD.

Castro, M^a Delia & Pueyo, Silvia (2003). “El aula, mosaico de culturas”. in *Segunda Etapa Carabela, n^o 54* (pp 59-70). Madrid: SGEL.

Ciência e Tecnologia (C&T): Reuniões Ministeriais de Ciência e Tecnologia (I, II, III, IV e V) (C&T) (Lisboa, 1999; Rio de Janeiro, 2003; Maputo, 2004; Luanda, 2005; Luanda, 2012).

Declaração dos Ministros Responsáveis pelo Ensino Superior, Fortaleza, 2004; V Reunião de Ministros da Educação, Fortaleza, 2004; VI Reunião de Ministros da Educação, Lisboa, 2005; VII Reunião dos Ministros da Educação, Luanda, 2012;

Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, 2003. Instituto Houaiss de Lexicografia. Portugal.

Fledge, J. E., Yeni Komshian, G. H. & Liu, S. (1999). Age constraints on second-language acquisition. *Journal of Memory and Language*, 41, 78-104.

Hagège, Claude. (1996) *A Criança de Duas Línguas*. Horizontes Pedagógicos. Editions Odile Jacob. Instituto Piaget. Lisboa.

Hardin, G. (1980). The tragedy of the commons. In: Daly (ed.), *Econ Ecol Ethics*. San Francisco: W. H. Freeman.

Matlin, W. M. (2003). *Cognitive psychology*. (Eds.) John Wiley and Sons, Inc.

Nóvoa, A. (1991). *Os Professores em Busca de uma Autonomia Perdida*. Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação. Ciências da Educação em

Portugal: Situação Actual e Perspectivas. Porto: Sociedade Portuguesa de Ciências Da Educação, 521-531.

Ostrom *et al* (1999): Revisiting the Commons: Local Lessons. *Global Challenges, Science*, Vol. 284, no. 5412, pp. 278-282

Ostrom, E. (2000). El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva, México, UNAM-CRIM-FCE. *Región y Sociedad / Vol. XIV / N° 24.2002*

Ostrom, Elinor; McKean, Margaret. Regimes de propriedade comum em florestas: somente uma relíquia do passado? In: DIEGUES, António Carlos; MOREIRA, André de Castro (Org.) *Espaços e recursos naturais de uso comum*. São Paulo: Nupaub-USP, 2001. P. 79-95.

Ostrom, Vincent & OSTROM, Elinor. (2000). *Developing a Framework for the Analysis of Institutions, Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration*. In: McGINNIS, Michael Dean (Ed). *Polycentric Games and Institutions; Readings from the Workshop in Political. Theory and Policy Nalysis*. University Of Michigan Press, PP. 34-55.

Pereira, Dulce. 2003. *Crioulos de Base Portuguesa*, Caminho, Lisboa.

Perini, Mário A. (2001). *Sofrendo a gramática*. 3ª ed. São Paulo: Ática.

Philips, E. M. e Pugh, D. S. 1998. *How to get a PhD*, Lyon, Multimédia Edições,

Rangel, M.; (Org.): Lima, E; Alarcão, I. e Ferreira, N. (2008) *Supervisão Pedagógica- Princípios e Práticas*. São Paulo: Papyrus. 6ª Edição.

Sá-Chaves, I. (Org.) (1997). *Percursos de Formação e Desenvolvimento Profissional*. Porto: Porto Editora.

Veiga, M., *A Construção do Bilinguismo*, Livro, Praia, 2004.

Vieira, F. (1993). *Supervisão - Uma Prática Reflexiva de Formação*. Rio Tinto: Asa.

Weinreich, Uriel. (1963). *Languages in Contact: Findings and Problems*. New York, 1953. Reprint, The Hague.

Widdowson, H. (1985). *Teaching Language as Communication*. Oxford University Press. Oxford.

Webgrafia

http://www.cplp.org/Files/Filer/Documentos%20Essenciais/Estatutos_CPLP_R_EVLIS07.pdf

<http://www.cplp.org/id-4621.aspx>

<http://www.iilp.cplp.org>.

[http://www.instituto-camoes.pt/cooperacao - multilateral/cplp#sthash.GYIFIKxB.dpuf](http://www.instituto-camoes.pt/cooperacao-multilateral/cplp#sthash.GYIFIKxB.dpuf)

<http://www.instituto-camoes.pt/cooperacao-multilateral/cplp>

<http://www.instituto-camoes.pt/cooperacao-multilateral/cplp>

Ciudades en guerra: el discurso testimonial. Santiago de Cuba en *Bertillón 166*¹

Cidades em guerra: o discurso de testemunho. Santiago de Cuba em Bertillón 166

Elsa Montoya Bandera²

Sumario: 1. Consideraciones previas; Santiago de Cuba en sus novelas; El cuentista; El dramaturgo; 2. Santiago de Cuba: ciudad en guerra; Desafíos en la ciudad cómplice; La ciudad al mediodía: las altas temperaturas y la estética de lo absurdo y del terror. Confrontación generacional; 3. Conclusiones; Referencias Bibliográficas.

Resumen: *Ciudades en guerra: el discurso testimonial. Santiago de Cuba en Bertillón 166*, tiene como objetivo analizar las particularidades y efectividad del discurso narrativo de testimonio; evaluar el uso de recursos estéticos y literarios y su impacto en la (re)construcción del real vivido y en la narrativa cubana. Ha habido consenso en el reconocimiento de esta obra: *Bertillón 166*, una novela de José Soler Puig que refleja como ninguna la insurrección contra el gobierno de Fulgencio Batista.

Palabras clave: Literatura testimonial; Discurso narrativo; recursos estéticos y literarios.

Resumo: *Ciudades en guerra: el discurso testimonial. Santiago de Cuba en Bertillón 166*, objetiva a análise das particularidades e da efetividade do discurso narrativo de testemunho; a avaliação do uso dos recursos estéticos, literários e o seu impacto na (re)construção do real vivido e na narrativa cubana. Tem sido consensual o reconhecimento desta obra: *Bertillón 166*, romance de José Soler Puig, que espelha como nenhum outro a insurreição contra o governo de Fulgêncio Batista.

Palavras-chave: Literatura de testemunho; Discurso narrativo; recursos estéticos y literários.

1 Soler Puig, J., (2016), *Bertillón 166*, Santiago de Cuba: Editorial Oriente.

José Soler Puig (Santiago de Cuba, 10 de noviembre de 1916- Santiago de Cuba, 30 de agosto de 1996), fue un novelista, dramaturgo y guionista de cine y radio cubano. De entre sus obras: *El derrumbe* (1961); *El pan dormido* (1975); *Un mundo de cosas* (1982); *El macho y el guanajo* (1964); *Las respuestas de Soler Puig* (2010)

2 Doutora em Ciências Literárias, Professora da Faculdade de Humanidades, Universidade de Oriente.

1. Consideraciones previas

Ha habido consenso en el reconocimiento de esta obra: *Bertillón 166*, una novela de José Soler Puig que refleja como ninguna la insurrección contra el gobierno de Fulgencio Batista. Mario Benedetti y García Márquez consideraran el santiaguero José Soler Puig digno de inscribirse entre los más originales autores latinoamericanos del siglo XX: el santiagueiro José Soler Puig (Valle, 2018). Con el título de “Los años sesenta” (¿???) hallamos una visión del escritor José Soler Puig, en la que se destacan informaciones y valoraciones muy importantes para el conocimiento de este autor, el cual se halla entre los más reconocidos narradores. Premio Nacional de Literatura en 1986.

La crítica ha transitado por las diferentes facetas como creador: cuentos, teatro, novelas... la ciudad de Santiago de Cuba – y sus pobladores – como protagonistas de su escritura. No obstante, se considera que, vueltos más de cien años de su nacimiento, la obra narrativa de José Soler Puig aún no ha sido suficientemente valorada por la crítica (Romero, 2016).

José Soler Puig es un escritor que se inicia al finalizar la década del 30 de siglo XX con la publicación en la revista Cúspide, del Central Merceditas en Malena del Sur, La Habana, con su cuento “Noche infernal”, otros de los muchos que escribió, aparecen publicados en las revistas Galería, Carteles y Antorcha, en la provincia de Guantánamo.

Pero más interesante resulta conocer la declaración del autor acerca de su ciudad y qué significa para él.

Santiago de Cuba en sus novelas

Yo no soy escritor de imaginación. No invento situaciones ni personajes. Lo que escribo lo tomo de la gente que conozco, lo robo a la gente que vive a mi alrededor; es por eso que mis novelas no las he escrito yo, les han escrito los santiagueros.

Soler Puig, 1983, p.18

Acerca del referido protagonismo de Santiago en las novelas de Soler, acción muy de su propósito, ha señalado el ensayista y narrador Alberto Garrandés:

(...) Santiago de Cuba posee un modelo al que Soler llega por medio de una suerte de representación indirecta, fantasmática, en la que resultan

los espacios ruidosos, la pobreza doméstica y un tenebrismo visual que es muy congruente con el tipo de vínculo dualista representado por la intimidación, el quebrantamiento y la violencia en general, por una parte, y, por la otra, el recogimiento que proporciona el tenebrismo a los estados de incertidumbre. Así mismo, las campanadas del reloj de la catedral marcan una y otra vez el contexto (literario, al mismo tiempo, histórico), definiéndolo como realidad de lo irreal e irrealidad de lo real, y compendiando, mediante los sonidos, el avance de tragedias singularizadas que desembocan en la muerte. Bertillón 166 empieza con esas campanadas presagiosas y termina, al final de una la larguísima noche, también con campanadas.

Garrandés, 2006, p.4

Sensaciones que han sido visualmente bien expresadas en la película basada en la novela de Soler que la cineasta Rebeca Chávez realizara con el título Ciudad en rojo, obra que más allá de cualquier crítica a sus defectos cinematográficos – y que no vienen al caso –, refleja fielmente la atmósfera opresiva de la ciudad. Así es que el propio autor dejó dicho:

Yo considero que los santiagueros tienen una manera de ser muy diferente a lo de todos los cubanos. Somos cubanos y hemos hecho cosas como cualquier otro cubano. Pero yo considero al santiaguero un cubano muy especial. Tal vez porque he estudiado mucho su carácter, o quizás porque soy un provinciano, qué más da. Fue este hombre de Santiago que se me acercaba, lo que me impulsó en mi pretensión de escribir cuentos y novelas sobre Santiago y los santiagueros.

White, 1995, p.10

El ensayista Ricardo Repilado, al referirse a Bertillón, novela un tanto desdeñada por el propio Soler, apuntaba:

Yo he escrito mucho sobre Soler Puig no sólo porque nos une una amistad que tiene ya más de medio siglo, sino porque es un gran novelista. Soler tiene un capricho con Bertillón, dice que (...) no está suficientemente bien escrito, que lo que más vale en Bertillón es la atmósfera. Bueno quizás en eso último él tenga razón (aunque no siempre el autor es el mejor juez de su obra), la atmósfera de Bertillón es una recreación artística maravillosa de una atmósfera real que se vivió en Santiago de Cuba en los últimos años de la tiranía de Batista (...). Quien lee Bertil-

lón casi puede decir que ha vivido aquel Santiago de Cuba terrible de los últimos años de la tiranía (...).

Yo creo que la novela es muy buena. Naturalmente, él ha escrito cosas mejores, él tiene una obra maestra absoluta que es *El pan dornido*, una de las grandes novelas de toda la literatura cubana. Tiene también otra novela sumamente considerable, tremenda, una tremenda novela que es un mundo de cosas.

Repilado, 1985, 257

Con el subtítulo de *El novelista* hallamos una valoración integral acerca de toda la obra escrita por Soler. Veamos:

De todo su quehacer artístico, el género en el que mayores resultados obtuvo Soler fue – sin dudas – la novela. Desde *Bertillón 166* (Premio Casa de las Américas, 1960), hasta una mujer (1990), pasando por el *Pan dormido* y *Un mundo de cosas* (Premio de la Crítica 1982), que constituyen las dos más aceptadas por crítica y público, se podrían aun escribir otros libros.

Olga Repilado, 5-7

Así, y a modo de conclusión, uno de sus más lúcidos críticos, el ya citado profesor Repilado, al referirse a la casi totalidad de su obra narrativa resumía:

(...) un repaso esmerado de estas cinco novelas (*Bertillón 166*, *En el año de enero*, *El derrumbe*, *El pan dormido*, *El caserón*) muestra que la técnica de Soler se desarrolla en una línea ascendente que va desde la firme y clara, pero muy adecuada sencillez de *Bertillón 166* hasta la compleja opulencia de *El pan dormido*. Y esta evolución – asombrosa cuando se recuerda que el escritor comenzó su carrera muy tarde, después de los cuarenta años (...) La técnica de Soler va enriqueciéndose constantemente con nuevos recursos en un sincero esfuerzo por modelar la forma que mejor pueda expresar el contenido de sus obras.

Repilado, 1985, 257

Y el intelectual que lo alentaba a re-iniciar su carrera de escritor, su amigo José Antonio Portuondo, expresó:

(...) Yo he sentido un especial afecto por la obra de Soler (...) él creció en Santiago de Cuba con el grupo que estaba haciendo la lucha revolucionaria. Soler era ya un hombre mayor de edad que no había publicado nunca nada. Era un hombre muy tímido que creía que le que hacía no servía para nada. Entonces yo lo animé (...)

Cuando uno lee su obra, cualquier obra, inmediatamente se da cuenta que está frente a un escritor enraizado profundamente en su medio particular: Santiago de Cuba. Todo en su novela se desenvuelve allí. Además, uno se da cuenta de que este hombre está envuelto en una serie de preocupaciones, de ideas de una determinada época en Santiago de Cuba.

Bejel, 1991, 326-330

José Magín Soler Puig falleció en Santiago de Cuba el 30 de agosto de 1996. El Centro de Promoción Literaria lleva su nombre, así como el Premio de Novela que convoca la Editorial Oriente

El cuentista

Al reseñar al Soler autor de cuentos, el escritor Yunier Riquenes, en la sección Mercado Libre creada para conmemorar el noventa aniversario del natalicio del narrador apuntó:

(...) muchos ignoran que en sus inicios literarios escribió cuentos. Después de leer en *El arte de escribir*, el consejo de que el escritor se hace leyendo y escribiendo, se propuso redactar un cuento diario. Más tarde (...) se percató (de) que tenía más alma para novelista, pero piezas como “El ciego” y “Mercado Libre” (...) demuestran la valía en el género, El primero muestra la experimentación con la del narrador (narrador personaje y omnisciente); el segundo, el tratamiento de la mirada ingenua del niño.

Cuentos publicados en revistas antes de 1959 son: “Noche Infernal (...) su primer cuento; “Cábala” y “El Ciego” (...) “Dos mujeres (...). Posteriores al triunfo son “El amuleto”, “aquella hora”, “Mercado Libre” y “Vida feliz”. Los más significativos en estos (...) es el trabajo con el narrador, el plano ideotemático y el compositivo que caracterizarán la obra soleriana.

Riquenes García, 2010, p.

El dramaturgo

Pascual Díaz (2007) se ha ocupado de indagar en su faceta de dramaturgo, y ha considerado:

- que la experiencia teatral (de Soler) fue breve;
- que sus dos piezas conocidas son: “El macho y el guanajo”, versión de “El pastel y la tarta”, y “El derrumbe”;
- que, aunque suele ser más recordado el estreno de 1973, lo cierto es que “El macho...” fue estrenado el 17 de junio de 1964.
- que hoy día “El derrumbe” se considera una pieza fundamental en la dramaturgia cubana, sea por su versión crítica del bufo y el recate de sus tipos como elemento de raigal cubanía; no ha sido llevado a escena, pese el indudable trabajo con la intriga, el concepto de la pericia, esto es, en fin el pensamiento dramático de Soler Puig.
- que con “El macho...” la marginalidad dejó de ser pintoresco folclore y fue análisis clasista. Todavía hay mucho que decir de la original versión de aquella farsa anónima del medievo francés.

Veinte y siete años después de la muerte del escritor cubano José Soler Puig, su obra narrativa provoca diversas lecturas e interpretaciones por parte de la crítica. Esta investigación tiene como principal objetivo el análisis de las particularidades y efectividad del discurso narrativo y respetiva valoración del empleo de los recursos estéticos, literarios y su impacto, como un tributo a quien forjó una literatura afincada en la problemática de los años de la dictadura.

Bertillón 166 obtuvo el Premio Literario Casa de las Américas en la categoría de Testimonio. La literatura testimonial se configura y evoluciona a través del tiempo, hasta el s. XXI. Desde los primeros años de la revolución que su relación con la idea de arte objetiva responder a las políticas culturales cubanas desde 1960 a 2000. Bajo el criterio de que en el contexto revolucionario cubano el testimonio es una expresión discursiva que responde a las exigencias del arte frente a las políticas culturales imperantes, rompiendo el canon literario establecido y propone un nuevo de acuerdo con el político

y social, se evidencia que la producción literaria plasma las alteraciones políticas y sociales. La literatura testimonial ocupa así un espacio común a los

otros géneros literarios. Desde un enfoque de análisis del discurso testimonial se analiza *Bertillón 166*.

Ha sido un criterio unánime el reconocimiento de esta obra: *Bertillón 166*, de José Soler Puig, *la novela que ha reflejado como ninguna otra* la insurrección contra el gobierno de Fulgencio Batista. La Cuba se palpa y nos agobia: represión, terror, tortura y muerte no son soslayables, como tampoco la rebeldía y la lucha sin tregua por la libertad. *Bertillón 166 es la novela de esa insurrección. Una novela vibrante y conmovedora, en la que se alternan la tragedia y la esperanza* (Soler Puig, 2016).

2. Santiago de Cuba: ciudad en guerra

En esa atmósfera convulsa y amenazante, que magistralmente logra transmitirnos el auto, se focaliza la ciudad de Santiago de Cuba y sus personajes, son ellos los que denotan y connotan el estado degradador la ciudad en particular, y del país en general como consecuencia del status quo existente en aquella época, en esa labor creadora radica el mérito de la obra al descartar el excesivo discurso narrativo y exponer mediante la acertada caracterización de sus personajes, la situación social existente en las décadas del año 1950. La extrema pobreza, derivada de los problemas económicos y su incidencia en lo social, y en especial, en lo político, todo ello, se halla artísticamente expuesto, sin el discurso abrumador que agobia; en ello radica el nivel de selección y caracterización de los personajes, son ellos los testigos presenciales que caracterizan a su ciudad, los espacios significativos, el deterioro en general, Se trata de transmitir una perspectiva denunciadora que le otorga al discurso una nueva modalidad .con el empleo de categorías de la Estética donde lo feo ., lo trágico, lo desagradable, lo grotesco y lo absurdo, junto a la intriga, el terror, el desasosiego, la muerte, y la venganza, participan en la conformación de las diferentes imágenes. Se trata pues de una excelente aplicación de la Ciencia literaria y las categorías de la Estética, en correspondencia con la realidad vivida.

Muy interesante resulta el punto de vista expuesto por la académica de la Universidad de BUENOS AIRES, Victoria García, cuando se refiere al Testimonio como género literario cultivado en Cuba. Al respecto destaca en su ensayo titulado; Por una nueva legitimidad literaria: testimonio y política revolucionaria en la década del 60.

La manera peculiar de representación de la historia moderna que describe la revolución, halla en Cuba, para el ámbito latinoamericano, una ejemplificación

cabal, triunfal en 1959, la revolución cubana procuró en lo sucesivo instituirse como ley de una experiencia política que el conjunto de la región habría de atravesar, más tarde o más temprano, bajo el paradigma de la Isla. No obstante, frente al proceso revolucionario inaugurado por Cuba como destino insoslayable de los países latinoamericanos, era notorio para sus actores políticos que la realización de ese fin, más que asegurada por la fuerza de una ley, definía un decurso ineluctable posible, supeditado a su propia agencia, y a su imprevisibilidad compleja de la condición histórica. Sin dudas, la institucionalización del testimonio constituyó al finalizar los sesenta, el corolario de una revisión que, durante la etapa, un importante conjunto de escritores y críticos operó sobre el significado de su propia tarea y que tendía a cuestionar la escisión de la literatura respecto de otros espacios de la práctica social

Así, especialmente la política y las modalidades discursivas involucradas en la consecución de la tarea prerrevolucionaria cobraron en los años sesenta latinoamericanos un rol modélico para la producción literaria del período.

La naturaleza, su participación e incidencia en la atmósfera crítica que vive la ciudad en correspondencia con los personajes que participan en la conformación de las imágenes con su intención denunciadora.

Las siete. El sol lanzaba sus recién nacidos rayos sobre el grisoso azul triste del cielo, dos aviones de propulsión se disparaban por los aires, dejando muy atrás el trepidante silbido de su fuerza. Dos mujeres, de luto, subían, poniéndose los velos, la empinada escalinata de la Iglesia. En sus ojos había la roja huella de una noche de vela y su respiración era entrecortada.

(Soler Puig, 2016, p.5)

La ciudad bajo amenazas: muertes, sufrimientos, y luto.

La imagen del deterioro, el hambre, y el juego de la lotería como único aliado económico para los pobres, totalmente autorizado, la iglesia comprometida en las aspiraciones de un mundo mejor, albergando mujeres con luto, hombres decididos a enfrentar la situación socioeconómica, nos la ofrece el anciano y pordiosero Nemesio desde la estética de lo feo, lo absurdo y terrorífico.

Nunca deja de masticar en seco, solo le quedaba un diente amarillo en la boca pasa (p.6)

En frente, la plazoleta redonda del parque, con su baja verja de hierro

alrededor, pintada de verde oscuro, dos muchachos harapientos, blanco uno, negro el otro, limpiaban descalzos y de rodillas, con violentos peñazos, los zapatos de los ceñudos clien-

tes sentados en los bancos de granito. El gordo Manuel, con el tabaco en la boca, levantaba la puerta metálica de su vidriera de apuntaciones de bolita del bajo del atrio

(Soler Puig, 2016, p.6)

La extrema pobreza expresada a través del contraste entre viejos y adolescentes, blancos y negros, pobres y poderosos la hallamos en las primeras páginas del testimonio, con marcado sentido crítico y denunciador como un tema esencial y priorizado, para develar, las principales causas que aquejaban a la población en la década de los años cincuenta. Otros recursos presentes lo hallamos en el uso del contraste y lo absurdo, para conformar la imagen de las frecuentes contradicciones presentes en el centro de la ciudad, veamos:

Máquinas, camiones y carretillas de caballos bajaban Heredia hacia la plaza del mercado. En la acera opuesta un mulatito voceaba con aburrido sonsonete, el Diario de Cuba. Junto a Nemesio, el gordo Manuel, con el tabaco en la boca, levantaba la puerta metálica de su vidriera de apuntaciones de bolita en los bajos del atrio,

(Soler Puig, 2016, p.7.

Con mucha sutileza se denuncia el juego de la bolita, justamente en el espacio céntrico donde se halla instalada la iglesia principal de la ciudad: La Catedral,

El viejo levantó la vista del periódico, aunque siguió con las manos apoyadas en la vidriera y la cara inclinada hacia el papel, miraba vagamente el fijo y los corridos que anunciaba la pizarra. La expresión se le había hecho infeliz y tenía los ojos mustios y húmedos, como agotados por el esfuerzo de la lectura

(Soler Puig, 2016, p.8).

Este anciano es además del eje trasmisor del juego de la bolita como acción esperanzadora, que atenuaba momentáneamente el estatus económico de los pobres, a la vez que transmite la estética de lo feo y lo absurdo mediante la

lectura de la prensa diaria, donde sólo comparecen los fallecidos por diversas enfermedades, menos los jóvenes torturados y fusilados que las mujeres de luto reclaman con voces conmovedoras, en su única oración dentro de la iglesia, la imploración, ¿Señor, hasta cuándo? (Soler Puig, 2016, p.11).

Nuevamente la ciudad, pero ahora. una caracterización medio ambiental y social nos reporta nuevas incidencias:

El sol picaba fuerte ya y el moreno sufría con el fuerte calor que le daba el saco. Subían Enramadas y la calle estaba bastante concurrida. Sin embargo, no había mucho rumor de voces. La gente transitaba seriamente y con escasas palabras sólo de cuando en cuando se oía una risa. La sonaba, en la seriedad general, fuera de tono, como una profanación. Las risas parecían estar condenadas en Santiago. No había que mirar mucho para descubrir que el reidor usaba uniforme. El uniforme podría ser amarillo o azul, onde ningún color en especial. Los santiagueros conocían el uniforme que llevaba en la cara, el uniforme del Chivato. (el delator).

(Soler Puig, 2016, p.24).

Desafíos en la ciudad cómplice:

Jóvenes valerosos y decididos de la estirpe de los Maceos se consagraron con heroísmo al enfrentar la lucha por una causa que consideraron, no tener otra alternativa. Yo también ya estoy quemado –miraba fijamente al suelo –, Tengo la autorización para irme a La Sierra. Sólo me falta el rifle. Tengo que conseguir el rifle.

Y lo voy a conseguir yo solo, sin comprometer a nadie más. El otro se quedó callado. Por un instante contempló la cara del joven, inclinada al suelo. Luego, se dedicó a observar el lugar por donde iban. Todas las casas estaban cerradas. Dentro de aquellas casas había sangre caliente, huesos ceñidos por músculos palpitantes, nervios sensibles, corazón y cerebro. Eran las casas y la gente de Santiago. Las casas, cerradas, la gente, abierta al dolor y a la muerte.

(Soler Puig, 2016, p.29).

Otras reflexiones que, a modo de caracterización, sustentan la proyección de un pensamiento rebelde y decidido en la generación de los jóvenes santiagueros, durante esas décadas, la hallamos en el texto siguiente:

Ahí estaba esa gente que pasaba por la calle. La gente de Santiago. En lo exterior se parecía a la otra gente de Cuba. Blancos, negros y mestizos. La misma ropa, Guayabera o camisa de colores o saco y corbata, con sombrero o sin sombrero ¿Qué tenían que los demás cubanos no tuvieran?

¿Dónde estaba la diferencia? . No podía estar en una cordillera de montañas elevadas. No. . Antes eran risueños, bromistas, campechanos y rumbosos. Bien lo sabía él. Ahora se habían vuelto serios, callados, fúnebres. Quizás no fuera más que pura fantasía suya, pero a él le parecía que el rostro de los santiagueros estaba orlado de una sombra de muerte. Una orla sombría que les cubría la boca y los ojos. Sobre la ciudad flameaba una bandera que nadie veía y todos sabían que estaba allí. Una bandera de muerte o libertad.

(Soler Puig, 2016, p.52).

Muy consecuente con ese principio, el discurso narrativo se proyecta con marcado énfasis en el empleo del diálogo con el propósito de enfatizar los diferentes puntos de vista a partir de la confrontación generacional. Veamos:

El muchacho parecía estar dándose mil vueltas a una lucha en la cabeza. Dejaba vagar sus ojos atormentados sobre el catedrático.

Yo... - Era visible su esfuerzo por recuperar el dominio de sí -. Hace dos horas ...Maté al sargento Garriga. Dos balazos ...Un asesino. Todo el mundo sabe que era un asesino. Fue una ejecución.

El profesor saltó de su asiento.

- Muchacho... huye, escóndete, vete.

(...)

No es miedo al dolor. a lo que me hagan ...Es miedo a no aguantar, a hablar ...a delatar.

(Soler Puig, 2016, p. 49)

El acertado empleo del símil, como recurso literario, de refuerzo, propicia la bella imagen de una confrontación, no antagónica, muy solidaria:

El viejo, abrumado, se encogía ante el joven, que trasfigurado parecía haber crecido. Su rostro ya no lucía enfermo, ahora aparecía iluminado, como si una llama le hubiera sido prendida en el corazón. El joven se acercó al profesor. Clavó su mirada de fiebre en los ojos cansados.

-----Dejemos eso, doctor-----rogó Dígame, ¿está usted seguro de que aguantaré las torturas sin hablar?

-----Si, Si Gritó el hombre, histéricamente y se cubrió la cara con las manos.

(Soler Puig, 2016, p. 65).

La ciudad al mediodía: las altas temperaturas y la estética de lo absurdo y del terror

La ciudad al mediodía, sus altas temperaturas, metaforizan el absurdo,

El calor era mucho más molesto que por la mañana y el saco en la espalda le parecía candela. Pero no se atrevía a quitárselo...

Entonces, cuando él se fue, en la ciudad no había violencia, ni ese olor horrible nauseabundo, alguna gente decía que eran los muertos, haciéndose recordar para que en Santiago no se olvidaran de vengarlos... La Isla se ahogaba. Ahora también se estaba ahogando en sangre.

(Soler Puig, 2016, p.69.

y el terror

La calle se llenó de tiros .Los secos estampidos se multiplicaban aterrorizantemente .Los transeúntes se desperdigaban horrorizados

.En el gentío , un hombre se esforzaba por no correr,pero se le veía el miedo en el andar, con el cuello estirado y los ojos vueltos hacia el cordón de soldados y policías parapetados, detrás de las microondas .Un niño,en la acera, frente a la fonda,gritaba, con losbrazos en alto : MamáEl piso de la fonda estaba cubierto .de hombres y mujeres que jadeaban y lanzaban, con voces chillonas, frases breves y entrecortadas

Una mujer rompió a gritar, su acento era como un condenado desgarrador y frenético

-Juan, Juanito, Juanito, Ay, Juanito.

Un hombre tuvo que gritar como un condenado para hacerse oír en el estruendoso fragor: _Está Aquí, Ana, Está aquí La mujer se puso a repetir: Virgen de la Caridad, Virgen de la Caridad. ---en un sonsonete histérico ...El tiroteo duró más de media hora ...la gente tirada en el suelo comenzó a levantarse. Se acabó.

Volvió a la calle la ropa civil, se fueron acercando a la casa tiro- teada, se mezclaron con los soldados en el parquecito. Pregun- taban ¿QUÉ fue? ¿QUÉ pasó? Ningún soldado herido. Habían disparado tanto, que las armas les debían quemar las manos, Pero ningún herido entre ellos.

Sobre la acera, uno junto a otro, había cuatro cadáveres de jóvenes en mangas de camisa. Tres blancos y uno mestizo.

(Soler Puig, 2016, p..73.

contribuyen para la estética de lo absurdo, para recrear la lucha contra Batista

desarrollada en Santiago de Cuba, donde la actividad revolucionaria había tenido su centro desde el asalto al Cuartel Moncada, en 1953, pone en evidencia

la atmósfera asfixiante de la dictadura la cual se veía afectada por la seguridad de su próximo fin; se enfrentaban conflictos propios de la opresión del gobierno de Batista a la liberación (Fernandez, 2000).

Otro cuadro de terror:

El Sargento habló por el micrófono del carro; su voz se estampó en los ruidos del motor

___Cogimos uno, Capitán, con el niple arriba. ¿lo llevamos o lo dejamos por acá?

La respuesta fue frenética, cargada de amenazas, de horror:

-Tráigalo, Tráigalo...

-Te ganaste la rifa del elefante - le anunció ...De repente, brutalmente, con dolor, Carlos Espinosa sintió miedo. Se le llenaron de angustia los dieciocho años y el corazón se le encogió en el pecho

“Si pudiera morirme, morirme, ahora mismo “. Un sudor frío le cubro las axilas y la cara. (Soler Puig, 2016, p.173)

Una imagen de terror trasmitía el transitar de noche por las calles de Santiago:

“A él se le paralizaba el corazón. Si al menos la mujer lo acompañara ...Una anciana, y más si tenía el lamentable aspecto de infelicidad de su suegra, podía ser un resguardo de salvación en las noches de Santiago”.

(Soler Puig, 2016, p.183).

Confrontación generacional

Una galleta le dio su padre por luchar por la libertad. Su padre, que había ido a la manigua contra España. Eso no lo comprendió entonces, sino más tarde

Era que los viejos ven las cosas de una manera distinta a como la ven los jóvenes. (Soler Puig, 2016, p.177).

Finaliza el texto con una reiteración de las actividades que se realizan a diario en torno a la iglesia, justamente a la siete de la mañana frente al espacio que se proyecta como testigo y medio de protección, al frente del Padre González, el gran colaborador, Partícipe del clamor I Hasta Cuando, Señor I.

La investigadora Ayelén Colosio de la Universidad Nacional de Rosario –CONICET, interesante investigación sobre las escrituras testimoniales en la los dictadura argentina en los años comprendidos entre 1984 y 2018. Destaca el predominio de relatos y procesos políticos con los que se abordó el pasado a partir de tres etapas. 1983-1987, 1987-2000 y del 2000 al2015. Declara que, desde esa concepción, se precisan las particularidades de cada una y puntualizan, “según las políticas públicas de memoria que predominan en cada una (Colosio, 2022).

Conclusiones

El presente testimonio del escritor santiaguero José Soler Puig expone detalladamente el panorama de desgarrador vivido en la ciudad de Santiago de Cuba durante veinticuatro horas, e ilustra desde la Estética del terror, la atmósfera convulsa que viven hombres, mujeres, niños, y en especial, los jóvenes decididos a enfrentarla. Paralelamente a la exposición de las acciones bélicas que acontecen, la naturaleza actúa, como fiel testigo: de El amanecer nublado de la siete de la mañana, el sol tormentoso, del mediodía, y la noche amenazante. Como horario más propicio para expandir el ambiente de terror y del crimen Merece la atención destacar los criterios expuestos por la investigadora Victoria García, al visualizar y concientizar cómo en la misma década del 60 se imponía la necesaria transformación hacia un Realismo crítico, sin desestimar su naturaleza literaria. Extenso e impactante resulta el estudio realizado por la investigadora, Ayelén Colosio, quien realza una relectura sobre las escrituras testimoniales en la posdictadura Argentina en los años comprendidos del 1983 hasta el 2000.

Referencias Bibliográficas

- Bejel, E. (1991) *Escribir en Cuba Entrevistas con escritores cubanos 1979-1989*, Puerto Rico: Ed. De la UPR.
- Colosio, A. *Literatura testimonial, narrativa memorial. Una relectura sobre las escrituras testimoniales en la postdictadura argentina* CELEHIS – Revista del Centro de Letras Hispanoamericanas Año 31 – Nro. 44 – Mar del Plata, Argentina, 2022.
- Estrada, L. (2013), *Santiago Literario. La cultura artística y literaria en Santiago de Cuba. Medio Milenio, biografías*. Santiago de Cuba: Editorial Santiago/Fundación Caguayo.
- Fernández, T. (2000). “La narrativa cubana del siglo XX: notas para la reconstrucción de un proceso”. *América sin nombre*. N. 2 (dic. 2000). ISSN 1577-3442, pp. 84-912.
- García, V., “Testimonio literario latinoamericano: prefiguraciones históricas del género en el discurso revolucionario de los años sesenta”, *Acta Poética* 35.1. Enero /junio 2014, (63-92). Universidad de Buenos Aires, 2014

- Garrandés, A. (2006), “La vigilia de la ciudad (memoria y relectura”)), in revista SIC, n° 31. Santiago de Cuba: UO.
- Pascual Díaz, Teatro en Santiago: memoria y pasión, en coautoría con Ramiro Herrero y Marcial Escudero, Santiago de Cuba, Fundación Caguayo, Editorial Oriente, 2015.
- Repilado, R. (1985), La obra novelística de José Soler Puig, in Cosecha de dos parcelas. La Habana: Editorial Letras Cubanas
- Riquenes García, 2010, p.
- Romero, C. (2016). José Soler Puig: de letanías y poesías al cuento. Homenaje por el centenario de su nacimiento (1916-1996), in ISLAS, 58 (183): 5-12; julio-septiembre, 2016
- Soler Puig, J. (1983), “Yo no soy escritor de imaginación.”, in Revista del Caribe, Año I, N° 1/83, Santiago de Cuba: Casa del Caribe.
- Soler Puig, J. (2016), Bertillón: 166, Santiago de Cuba: Editorial Oriente.
- Trapero, O. (2012). Repilado, ni tan pobre, ni tan diablo, Santiago de Cuba Editorial Santiago
- White, R. (1995). “José Soler Puig, un montón de cosas, entrevista. Gaceta de Cuba de la UNEAC, n° 5. La Habana: UNEAC.
- Valle, A. (2018) Narrativa cubana: Algunos raros, in AULA Revista de Humanidades y Ciencias Sociales. Vol.63. Número 3, julio-diciembre 2018. Santo Domingo: Amigo del Hogar.

Transversalidade Assimétrica e Relevância Social da Morna. O Caso da Ilha de Santiago

Asymmetric Transversality and Social Relevance of Morna. The Case of Santiago Island

César Monteiro¹

Sumário: Introdução; Eugénio Tavares: Uma perspetiva linear da origem e percurso da morna; Dimensão sociológica da morna nas ilhas e na diáspora: a partilha situacional e o nivelamento internacional e cultural; Igualdade transitória, etnicidade simbólica e partilha situacional; Relevância social e transversalidade assimétrica. A marca de classe; O caso paradigmático da circulação da morna na ilha de Santiago: a transversalidade assimétrica; Clareiras da morna na ilha de Santiago; Perspetivas da morna na ilha de Santiago; Notas conclusivas; Referências bibliográficas.

Resumo: A morna², pela sua centralidade, constitui um dos géneros musicais mais emblemáticos e transversais de Cabo Verde, cujo percurso histórico-cultural tem acompanhado, de alguma forma, o trajeto e o processo de consolidação e modernização da própria sociedade. No pressuposto de que ela tenha tido a sua origem na ilha da Boa Vista, na primeira metade do século XIX, no seio das “cantadeiras” populares, como de resto se tem afirmado, e, transitado, sucessivamente, para outros pontos do arquipélago, em circunstâncias pouco esclarecidas, a morna adquire feições próprias em todas as ilhas e, particularmente, na de Santiago marcada, de resto, pela coabitação deste género identitário com outras expressões musicais locais e

Abstract: Morna, due to its centrality, constitutes one of the most emblematic and transversal musical genres in Cape Verde, whose historical-cultural trajectory has accompanied, in some way, the path and process of consolidation and modernization of society itself. On the assumption that it had its origins on the island of Boa Vista, in the first half of the 19th century, among the popular “cantadeiras”, as has been stated, and, successively, moved to other parts of the archipelago, In unclear circumstances, morna acquires its own characteristics on all the islands and, particularly, on Santiago, marked, moreover, by the cohabitation of this identity genre with other local and

1 Sociólogo, investigador e especialista em Migrações e Ciências Musicais.

2 A primeira referência escrita à morna consta do Relatório do Serviço de Saúde sobre a ilha

regionais e, ainda, por uma transversalidade assimétrica..

Palavras-chave: Facto social total, transculturação, transversalidade assimétrica, relevância social, etnicidade simbólica.

regional musical expressions and, also, by an asymmetrical transversality.

Keywords: Total social fact, transculturation, asymmetric transversality, social relevance, symbolic ethnicity.

Introdução

Numa altura em que já se passaram mais de três anos sobre a data da proclamação da morna a Património Cultural Imaterial da Humanidade, propõe-se o presente ensaio, que se inscreve na área da Sociologia da Música consagrado à morna, género musical tipicamente cabo-verdiano, a analisar, sucintamente, a sua circulação em Santiago, em especial, onde ganharia contornos de uma transversalidade assimétrica, em coabitação com algumas expressões musicais tradicionais fortes da ilha. Mais do que discutir a origem boa-vistense da morna e traçar o seu itinerário, a partir da histórica asserção de Eugénio Tavares, exímio poeta, compositor e executante bravense da viola braguesa bravense, pretende-se, no essencial, identificar os principais “núcleos duros” de penetração e difusão deste género musical na ilha de Santiago, em particular, bem como mapear algumas clareiras nos espaços rurais, que resultaram da sua quase ausência.

Privilegiando o método qualitativo ou intensivo com vista, por um lado, ao conhecimento aprofundado da morna em Santiago, e, por outro, à procura de subsídios para novas investigações sobre tão pertinente temática, o estudo de caso apoia-se numa amostragem não probabilística conhecida por snow ball (bola de neve) e utiliza a técnica de entrevista a 21 sujeitos distribuídos por 8

da Boa Vista do diretor Aleixo Justino Sócrates da Costa, relativo ao ano de 1875, inserto no Boletim da Sociedade de Geografia de Lisboa, onde se pode ler que os habitantes “são bem-apegoados, ágeis, porém em extremo indolentes, como quase todos os do arquipélago e como são geralmente os povos que vivem sob a influência de zona tórrida (...). Os habitantes desta ilha são dos mais folgazões do arquipélago, amigos de vestir bem, doidos por danças e folias, e amando até ao delírio os seus voluptuosos batuques, e as mornas doidejantes e ruidosas”. (Costa, Aleixo, 1886: 404). Por outro lado, o conto de Eugénio Tavares intitulado “Por causa de um casamento”, publicado no livro *Poesia, Contos, Teatro*, faz alusão à morna num baile que, em vez de começar por uma contradança, começou por uma polca, mas, depois, dançou-se uma “uma dessas mornas dulcíssimas que tão intensamente exprimem a poesia cismadora da alma crioula”. (2017: 165). Em 2014, o jornalista, historiador e tradutor português, José Milhazes, que viveu em Moscovo durante 38 anos, citado por Moacyr Rodrigues, dá conta, num artigo intitulado “Morna cabo-verdiana encantou marinheiros russos”, de um “relato de viagem de marinheiros russos que, na década de 1860, afirmam ter assistido a uma *performance* da morna no Mindelo, aquando de uma visita à ilha de S. Vicente”. (2019: 26).

Concelhos da ilha, onde a sua presença coabita com outros géneros musicais. Para fins meramente exploratórios da problemática em estudo, associou-se à amostragem inicial não representativa, do ponto de vista estatístico, um grupo de 7 entrevistados de ambos os sexos e de escalões compreendidos entre 14 e 65 anos, residentes na zona de Chã de Horta (Ribeira Principal, Concelho de S. Miguel), através da técnica de focus group (grupo focal).³A recolha de informação empírica e diversificada, suportada por pressupostos teórico-conceituais sólidos e pertinentes, pretende confirmar ou rejeitar a hipótese de trabalho inicial segundo a qual a morna, enquanto género musical identitário, caracteriza-se pela sua transversalidade assimétrica, ou mitigada, particularmente no interior da ilha de Santiago, onde as clareiras, de resto mais evidentes, se mesclam com a presença de outros géneros musicais locais, num caso deveras paradigmático.

Eugénio Tavares: Uma perspetiva linear da origem e percurso da morna

Pelo seu percurso e complexidade, a música cabo-verdiana, da qual faz parte a mona, constitui-se num campo diversificado composto por uma plêiade de géneros que se caracteriza, também, por relações sociais musicais heterogêneas, desiguais e hierarquizadas dos seus atores e, ainda, por dinâmicas de alteração mais ou menos profundas. Produto autenticamente cabo-verdiano e componente essencial da música tradicional, a morna teria, supostamente, nascido na zona de João Galego, no norte da ilha da Boa Vista, no primeiro quartel do século XX, num contexto histórico-cultural favorável situado no chamado “período do primado da música” (Teixeira de Sousa, 1958: 11), caracterizado pela dissociação entre a música e a letra⁴. Vista na sua perspetiva mais integradora, a morna é,

3 No âmbito de investigação empírica e qualitativa, foram entrevistadas 21 pessoas de ambos os sexos e pertencentes a faixas etárias diferentes, radicadas ou naturais dos Concelhos da Praia, Cidade Velha, S. Domingos, Santa Catarina (Assomada), S. Lourenço dos Órgãos, Tarrafal de Santiago, S. Miguel e Santa Cruz.

4 De acordo com Henrique Teixeira de Sousa, o contraste entre a letra e a música e, particularmente, entre aquilo que o escritor chama de *camouflage* (*maskaragem, disfarce*) da letra da morna sobre a música, pertence a um primeiro estágio do processo, caracterizado, precisamente, pela presença de letras pobres, a exemplo das mornas satíricas da ilha da Boa Vista, e por uma dissociação clara entre a música e a letra. Já num segundo estágio, prossegue o escritor Teixeira de Sousa, “a música enxerta-se na expressão oral”, antes de culminar no terceiro e último estágio do processo evolutivo em que a poesia se destaca e se emancipa da expressão musical. À semelhança das canções populares do Brasil, remata Henrique Teixeira de Sousa, a Morna, em Cabo Verde, encaixa-se no primeiro momento do contraste entre a letra e música, ou melhor, no período do primado da música, “cujas letras, quando não exprimem os problemas dum determinado estágio de cultura, representam meros protestos lúdicos,

igualmente, a expressão mais consistente da identidade crioula, que resultou do encontro, nas ilhas, de diferentes povos africanos e europeus, num processo sincrético de miscigenação biológica e cultural deveras intrincado e complexo. Em março de 1930, Eugénio Tavares escreveu, a propósito, que a morna, nascera na Boa Vista, no primeiro quartel do século XIX, entre 1820 e 1830, e, sucessivamente, chegou à Brava e às demais ilhas, ganhando em cada uma delas contornos próprios:

A morna é originária da ilha da Boa Vista. Passou, depois, às outras ilhas, adaptando-se, e tomando a feição psíquica de cada povo, como que num gráfico de ascensão ou descensão em sua expressão artística. Na Boa Vista, não se elevou na linha sentimental [...]. Em São Vicente, a morna, como música, aperfeiçoa-se. À ilha de Santo Antão se atribui uma morna muito triste, muito melopeiada. Finalmente, na Ilha Brava, a terra em que os homens casam com o mar [...], a mais velha morna da Brava, cantava há quase cem anos, porventura a mais linda de quantas se orgulha o nosso folclore [...], Brada Maria! Ouve-se sempre com lágrimas⁵. [1930: 114-115]

A célebre afirmação de Eugénio Tavares relativa à presumível origem boa-vistense da morna e à sua posterior desterritorialização ou circulação interilhas, numa visão simplista, evolucionista e redutora da música, viria, no entanto, a ser corroborada, em 1933, por B. Léza, prestigiado compositor e instrumentista (violão) mindelense, num ensaio consagrado à análise deste género musical de origem popular:

A típica morna que hoje se canta por todo o Cabo Verde foi gerada na Boa Vista, criada na Brava e moldurada em Sam Vicente – ela representa três belas qualidades artísticas destes três povos: música, poesia e dança. Logo, nós dizemos sem medo de errar que o povo Caboverdeano é, espiritualmente, forte, senão rico [1933: 11]

uma verborreia sem significado especial” (1958: 11).

5 *Brada Maria*, considerada por Eugénio Tavares, “a mais velha morna da Brava” (2017: 114) cantada nessa ilha, teria ido da Boa Vista, no século XIX, em circunstâncias que o poeta e compositor bravense, todavia, não esclarece. Depreende-se, do que escreveu Tavares, que a morna *Brada Maria* “dataria de cerca do ano 1850”, de acordo com Bonnaffoux. (1978: 4). Apesar da beleza da morna reconhecida por Nhô Eugénio, *Brada Maria* não figura no Caderno da Sociedade de Geografia de Lisboa. Seja como for, tem-se notícia de que, no século XIX e na primeira metade do século XX, a morna caracterizava-se, basicamente, por ser “uma música popular urbana cantada e dançada com uma estrutura melódica tonal, tendo passado de um ritmo binário para quaternário”. (Rodrigues, 2019: 26).

A propósito da afirmação opinativa de Nhô Eugénio, despida de quaisquer provas documentais e estribada, unicamente, na sua autoridade de poeta, compositor e instrumentista (cordas), Baltasar Lopes, filólogo, escritor e advogado, viria, mais tarde, a afirmar, que não se sabe se, ao certo, se a origem da morna, enquanto expressão ou forma cultural, é “criação autóctone”, mas admitia como válida a hipótese de trabalho” do poeta e compositor bravense relativa à sua proveniência boa-vistense deste género musical:

Hipóteses têm sido apresentadas, mas nenhuma delas baseada no estudo técnico e comparativo desta canção, estudo que se nos afigura indispensável para se caminhar com relativa segurança neste domínio das origens. Dos alvitres aventados, um nos parece mais validamente aceitável como “hipótese de trabalho”, a de ela ser proveniente da ilha da Boa Vista, como queria Eugénio Tavares. Com efeito, a análise feita pelo professor Reis das “mornas” da Brava e S. Vicente mostra a pertinência nelas da influência boa-vistense. Como se teria formado ali (se assim foi) esta canção, quais as influências que teriam operado no seu desabrochar e no seu surto, é assunto que totalmente desconhecemos. [2010: 213]

A afirmação de que ela é originária da Boa Vista é provavelmente acertada. Será lá que ela foi cultivada com maior abundância⁶. [Bonnaffoux, 1978: 4]

Apesar das hipóteses apresentadas até agora sobre a origem da morna carecerem de fundamentação, do ponto de vista das fontes históricas, todos os estudos feitos e testemunhos recolhidos são concordantes em indicar a ilha da Boa Vista como sendo o local onde surgiu. A sua composição e performance surgem [...] sempre associadas a mulheres de origem popular, as cantadeiras. [Rodrigues, 2019: 26]

Após uma pesquisa comparada de cariz musical efetuada na ilha da Boa Vista, reforçando a posição de Eugénio Tavares sobre a origem exclusivamente “autóctone” da morna e vincando, ao mesmo tempo, a sua singularidade cabo-verdiana (Dias, J., 2004), o professor José Alves dos Reis, formador de várias gerações de músicos, afirmou que “não é fácil encontrar no folclore português

6 O Caderno da Sociedade de Geografia de Lisboa que, “aparentemente, só contém músicas compostas ou tocadas na ilha Brava” (Bonnaffoux, 1978: 5), é considerada a mais antiga publicação de mornas antigas cabo-verdianas.

ou outro estrangeiro qualquer das características das formas musicais das mornas [...]”. (1984:9)⁷. A confirmar a veracidade da afirmação do poeta e compositor bravense, a morna, um dos géneros performativos tradicionais mais antigos criados em Cabo Verde, ao longo de um híbrido e sinuoso processo de miscigenação cultural e musical, nasce no seio do núcleo das chamadas “cantadeiras” populares e, naquela fase embrionária do seu processo de formação, não terá sofrido, à partida, qualquer contaminação de outras expressões musicais urbanas. Fiel à sua “origem popular” (Lopes, 2010: 213), esta expressão musical do povo e “canção poética dos Caboverdeanos” (Cruz, 1933: 8) não emerge como música de elite, nem tão-pouco se constitui num produto urbano, logo à nascença. Todavia, tendo em atenção a inevitável dinâmica dos processos sociais e musicais que, na altura, ocorriam na ilha Brava, a morna, posteriormente, transitar-se-ia do “quintal” para o “salão”, isto é, aristocratizar-se-ia, “num movimento instintivo de nobilitação do ‘rústico’”, tomando de empréstimo uma expressão de Baltasar Lopes (2010: 213). Mais tarde, já na cidade cosmopolita do Mindelo, oriundo da Ilha Brava, de acordo com o esquema cronológico de Eugénio Tavares, a morna se urbanizaria, sem, contudo, perder as suas raízes populares, isto é, afirmar-se-ia como género musical e, finalmente, elevar-se-ia ao estatuto de canção nacional⁸. (Rodrigues, 2019).

Na ausência de contraditório, a afirmação do poeta e compositor bravense sobre a origem boa-vistense e o percurso da morna converter-se-ia, rapidamente, numa espécie de “dogma” (Dias, 2004: 71) e de apoio reiterado a uma “tese” não confirmada com argumentos de natureza etnomusicológica, independentemente da sua lógica histórica⁹. Imbuído da vontade de devolver à Morna a sua

7 Na ausência de uma tese fundamentada e consistente sobre a origem da morna, José Alves dos Reis, então conceituado professor do Liceu Gil Eanes e músico, observou, cuidadosamente, seis mornas de diferentes ilhas – *Rabilona* (Boa Vista), *Tenente Serra* (Boa Vista, Povoação Velha), *Dadoia* (Boa Vista), *Unino* (Santo Antão), *Mal de Amor* (Brava) e *Brada Maria* (Brava, autor desconhecido) e mostrou, da análise técnico-musical, a persistências nessas mornas da influência boa-vistense. (1984: 9-18).

8 No século XIX e na primeira metade do século XX, a morna, considerada já uma “música popular urbana”, possuía uma “estrutura melódica e harmónica tonal” e, no seu acompanhamento instrumental, socorria-se da rabeça (violino), da viola e do violão (Rodrigues, Moacyr, 2019: 26). Ao longo do processo de afirmação e consolidação da morna como género musical identitário, associaram-se àqueles instrumentos tradicionais, de forma gradual, o cavaquinho, o clarinete, o saxofone, o piano, a bateria e, finalmente, a viola elétrica. (Bonnaffoux, 1978).

9 Na sua tese de doutoramento consagrada às mornas e às coladeiras de Cabo Verde, a antropóloga Juliana Braz Dias afirma, a propósito da origem boa-vistense da morna, que Eugénio Tavares “não se preocupa em trazer nenhum tipo de dado para comprovar a veracidade

filiação originalmente cabo-verdiana, a afirmação não fundamentada de Eugénio Tavares, pelo que se sabe, não decorreu de nenhuma investigação rigorosa sobre a origem deste género musical, mas, ter-se-á tratado de uma opinião do poeta e compositor bravense tentando situar o surgimento deste género num determinado espaço social e temporal e, ao mesmo tempo, fixar o seu itinerário interilhas, a partir da Boa Vista. Ao fazê-lo de forma esquemática, sem ter em conta dimensões essenciais de carácter etnomusicológico e sociológico da música, Eugénio Tavares não respondeu, com argumentos fundamentados, a algumas questões prévias ligadas à dinâmica da morna como prática musical dançante, como, por exemplo, as condições concretas do seu surgimento e reprodutibilidade na Boa Vista, bem assim o processo da sua difusão à Brava. O compositor bravense, tão-pouco, terá tido em devida conta as circunstâncias concretas da circulação do género às restantes ilhas:

Eugénio Tavares, que não era investigador, apenas prestou uma informação, partindo de uma visão meramente cronológica, segundo a qual a morna teria nascido numa determinada ilha e, depois, passado de ilha para ilha. Não significa, porém, que as coisas se tenham verificado assim, mesmo do ponto de vista cronológico. Entendo que a morna não deva ser analisada, do ponto de vista da sua origem, como algo que tenha nascido num lugar e, depois, passado para outro. O processo não é tão simples quanto isto, a morna poderá ter nascido tanto numa ilha como noutra qualquer, desde que se consiga provar com factos concretos. A morna da Boa Vista nasceu na Boa Vista, a da Brava, na Brava, e a de S. Vicente, em S. Vicente, cada uma delas fez o seu próprio percurso¹⁰. [Henrique “Djick” Oliveira, 2020]

Sem, todavia, pretender retirar o mérito à “tentativa de estudo da melodia cabo-verdiana” de José Alves dos Reis, a partir da observação e do comentário de um número significativo de mornas, convém reconhecer, no entanto, que os resultados do estudo musical do antigo professor liceal não respondem a questões específicas de natureza etnomusicológica e sociológica, que suscita o processo

da sua afirmação e, também, não a desenvolve, mostrando como se deu esse nascimento. Apenas descreve as características que a morna assume nessa ilha”. (2004: 71).

10 Entrevista com Henrique “Djick” Oliveira, instrumentista (violão) e professor de Música, em Achada Santo António, na Praia, a 20 de abril de 2020. Na Brava, frisa Henrique Oliveira, que é natural dessa ilha, na ausência de partituras dos diversos géneros musicais e da tradição oral, que se perderam, com o tempo, existem ainda alguns instrumentos musicais como a guitarra portuguesa, o bandolim, a viola braguesa, o violino e o violão, que são expressão da cultura materializada e concentrada da ilha.

dinâmico de génese, evolução e consolidação da morna¹¹. Dito de outro modo, não faz sentido que o investigador, na busca de eventuais explicações para a descoberta da origem da morna, fique amarrado ao género propriamente dito e não as procure fora do estrito campo musical¹². Na verdade, o género, que responde a necessidades sociais concretas e se complexifica como “facto social total¹³” (Green, 2006: 187), não se reduz à mera atividade musical, pelo contrário, extravasa-a e tem em linha de conta dimensões importantes do contexto sociológico que o suporta. Daí que, do ponto de vista epistemológico e metodológico, não se recomende que eventuais explicações ligadas à génese de géneros musicais, quaisquer que sejam, se confinem a géneros similares e se estribem, unicamente, na análise de variáveis ou dimensões musicais (ou musicológicas), sem o necessário contributo de outras componentes analíticas de cunho socio-antropológico. No mínimo, a análise de variáveis musicais (ou musicológicas) isolada do respetivo contexto social e, logo, sem ter em conta a noção de música enquanto “facto social total” e o princípio da interdisciplinaridade, poderá conduzir ao falso conhecimento do problema de fundo e a falsas conclusões sobre a origem da morna, considerado o género musical m:

A origem de géneros musicais é um processo complexo semelhante ao da gravidez de uma mulher, desde a formação do novo ser até ao nascimento da criança. Enquanto género musical inserido num determinado contexto social, a morna não deve ser explicada exclusivamente a partir dela própria, como, aliás, têm feito alguns, equi-

11 No estudo comparativo de seis mornas efetuado pelo músico José Alves dos Reis, a partir da observação cuidadosa da obra e do estudo minuciosos de todos os seus detalhes, o então docente liceal, além de vincar a singularidade do género musical cabo-verdiano, terá concluído que a morna é uma criação regional, sujeita a influências internas, naturalmente, que ela não se deixou influenciar, pelo menos na sua estrutura rítmica, pela invasão das polcas, mazurcas, galopes, contradanças, lanceiros, danças de roda, viras, etc., que se verificou no século XIX, mantendo o seu equilíbrio e a sua “pureza”. (1984: 9).

12 A noção de “campo musical” de Bourdieu privilegia a oposição entre “dominantes” e “dominados” e realça menos a dimensão da cooperação, isto é, “a necessidade do trabalho conjunto”. (Borges, 2007: 27).

13 Na definição de uma sociologia da música, apetrechada de conceitos e ferramentas metodológicas adequadas, faz todo o sentido a noção de “facto social total”, tendo em conta precisamente a complexidade dos factos musicais, cujo conhecimento exige a delimitação dos diferentes patamares em profundidade da realidade social. Neste sentido, Georges Gurvitch (1962) afirmava que os fenómenos sociais totais, incluída a própria música, são pluridimensionais, dispostos em camadas em profundidade e, de forma alguma, se reduzem apenas às sociedades globais. Ou seja, o facto musical não pode ser abordado senão através dos seus aspetos múltiplos e infinitos, na linha, aliás, do conceito de “fato social total” (Green., 2006).

vocadamente. Em nenhuma circunstância, a música, seja ela qual for, nasce por si, como arte em geral, ela é sempre expressão de necessidades sociais, ou seja, de algo que está na realidade social, que não é musical e que está para lá da própria música. [Henrique “Djick” Oliveira, 2020]

Eventuais aprofundamentos sobre a origem da morna, enquanto expressão musical identitária, devem estribar-se, necessariamente, na adoção de métodos adequados que tenham em conta as dinâmicas e a complexidade da sociedade cabo-verdiana que a configura, e, igualmente, numa série de variáveis interdependentes de natureza económica, social, cultural e musical. Daí que não se afigure razoável, do ponto de vista da abordagem metodológica,

explicar a origem de uma melodia, apenas comparando-a com outras melodias [...]. Do ponto de vista da análise, não se pode comparar, entre si, mornas de outras ilhas, isolando-as de outras músicas e do seu contexto, numa tentativa de se explicar, finalmente, a origem do género. Pretender, por exemplo, analisar a origem da morna, partindo da sua semelhança com o lundum, ou com outros géneros musicais próximos, como, aliás, se tem feito, produz um falso conhecimento, porque não se vai às raízes do problema, isto é, não se sai do universo da melodia, nem sequer se vai ao conteúdo da música, a partir da análise de uma série de características específicas de interesse¹⁴. [Henrique “Djick” Oliveira, 2020]

Para lá da vantagem da eventual pesquisa rigorosa sobre a morna, assente em fontes documentais credíveis e possíveis, tendo em mira o maior conhecimento deste género musical, Henrique Teixeira de Sousa, nos finais da década de 50 do século passado, não considerou relevante a sua discussão, a menos que, na ocasião, outras ilhas do arquipélago, que não a Boa Vista, reivindicassem e disputassem, também, essa eventual paternidade:

No pé em que se encontra o problema da origem da morna, se na Brava, se na Boa Vista, sua discussão não reveste importância de maior. Porque, tanto naquela como nesta ilha, os acontecimentos com que a canção crioula se acha relacionada, não só são equivalentes, como concomitantes, salvo pequenas diferenças. Os navios de

14 Emissão especial da Rádio de Cabo Verde (RCV) com alguns painéis de convidados, a partir dos Estúdios da Praia, por ocasião da consagração da morna a património cultural imaterial da humanidade, Achada Santo António (Praia), 11 de dezembro de 2019.

baleia, na ilha Brava; os naufrágios, na Boa Vista; factos cuja análise vem sem dúvida ao encontro da minha tese, que é a localização da morna no período primário da emigração transatlântica [...]. [Sousa, 1958: 11]

Dimensão sociológica da morna nas ilhas e na diáspora: a partilha situacional e o nivelamento internacional e cultural

Independente das questões polémicas ligadas à sua etimologia e origem, a morna, “música rainha de nós terra (...) e princesa d’ nós serenata” (Manel d’Novas, 2020: 104), tem sabido, pelo menos nas últimas quatro décadas, promover, no essencial, a coabitação entre o seu perfil tradicional e um esfoço notável no sentido da recriação e da reapropriação de novos ritmos musicais, tudo associado a uma grande liberdade interpretativa¹⁵. De facto, tem-se assistido, tanto nas ilhas quanto na diáspora, à conciliação entre o tradicional (a matriz) e alguma inovação harmónica, sobretudo, e ao equilíbrio possível entre a estabilidade e a transformação, decorrentes de uma maior abertura do país ao mundo e de um intenso jogo de trocas e de empréstimos culturais.

Do ponto de vista estritamente sociológico, a morna, “expressão da alma de um povo (...) e a música preferida e generalizada” (Mariano, Gabriel, 1952: 18), no arquipélago, é partilhada, ainda que de forma diferenciada e desigual, por quase todos os extratos e grupos sociais, independentemente das suas origens, condições económicas, pertenças sociais estruturais, ou posições sociais assimétricas relativamente permanentes, que ocupam, pelo menos, ao longo de uma parte das suas vidas. À semelhança da dança, por exemplo, a morna, acompanha o cabo-verdiano por todo o lado, nos relacionamentos quotidianos e nos quadros de interação e é presença obrigatória nos ritos de passagem, do nascimento à morte, tanto nas ilhas como na diáspora. Pela sua inegável carga identitária, a morna facilita a comunicação entre pessoas e grupos de pessoas distribuídas de forma diferente e desigual na estrutura social, potencia a coesão social, bem como as relações de classe em manifestações musicais concretas que não se suspendem, ou se nivelam enquanto elas decorrem. Com efeito, nessas circunstâncias, os sujeitos que convergem naqueles espaços de convívio e de fruição da morna, provêm de lugares sociais diferentes, naquela situação, são portadores de capitais culturais mais ou menos elevados e desiguais, convivem num qua-

15 Extratos da morna “Nós Morna” composta por Manel d’Novas e gravada, a solo, por Ildo Lobo. “Nós Morna” faz parte do cancionero do compositor mindelense organizado pelo filho Neu Lopes, em fevereiro de 2020.

dro de interação, numa relação social situada naquele lugar e naquele momento. Conquanto facilite a aproximação entre os sujeitos provenientes de lugares sociais e a partilha da mesma situação, não se pode falar, em tais circunstâncias, de nivelamento social de interesses, porquanto, naquele momento de partilha de sentimentos e afetos

não é possível anular o facto de uns terem mais recursos e outros menos, em razão da organização das suas vidas nos respetivos lugares estruturais. Aqui, não há nivelamento nenhum, porque as pessoas continuam a estar ligadas ao seu quadro mais estrutural de inserção na sociedade. Agora, do ponto de vista situacional, ou daquilo que acontece, naquele momento, pode-se afirmar que há um certo nivelamento interacional, ou seja, as pessoas estão niveladas na partilha de um acontecimento cultural, emocional, cognitivo e de inter-relação. Há, pois, no meu entendimento, um nivelamento não de interesses, mas um nivelamento cultural, isto é, as pessoas partilham, naquele contexto, uma situação cultural, um conjunto de significados e de sentidos. Basicamente, trata-se, em todo o caso, de um nivelamento ocasional, naquela situação de partilha de sensibilidades, de emoções e de significados, que não perdura para além dela¹⁶. [António Firmino da Costa, 2020]

Igualdade transitória, etnicidade simbólica e partilha situacional

Por outro lado, sem, todavia, pretender nivelar ou horizontalizar as relações interclassistas naquele momento de aproximação física e de partilha de experiências emocionais, a morna é um importante fator de congregação e mobilização de indivíduos, independentemente da sua condição social, que

nos ajuda, como cabo-verdianos, a olhar no mesmo sentido, a co-mungar da mesma noção, da mesma pertença. Naturalmente, concluída a partilha e regressados aos respetivos lugares de origem, as diferenças de classe, que nunca chegaram a desaparecer, prevalecem. A morna representa para Cabo Verde o que o fado representa para Portugal¹⁷. [Carlos Alberto “Kaká” Barbosa”, 2019]

16 Entrevista com António Firmino da Costa, sociólogo, docente e investigador do CIES do ISCTE-IUL, Lisboa, 13 de abril de 2020.

17 Entrevista com Carlos Alberto “Kaká” Barbosa, poeta, compositor e instrumentista (voz, violão), Achada Santo António, Praia, 12 de dezembro de 2019. A morna e o fado são

Mais do que “nivelamento” transitório de interesses, que, de resto, estão fortemente conotados com a inserção desigual daquelas categorias sociais às quais pertencem as pessoas, naquele momento exato de fruição musical, é preferível utilizar a expressão “partilha situacional” prenhe de conotações emocionais, simbólicas e de significados, já que permanecem as hierarquias das classes sociais de pertença distintas entre si e as respetivas desigualdades estruturais, tal como explica o sociólogo e investigador português, António Firmino da Costa:

Ainda que subsistam diferenças de interesses, naquele momento, a verdade é que a sociedade não desaparece à volta dos sujeitos que partilham o mesmo significado e as mesmas emoções e cujos lugares são diferenciados na estrutura social [...]. Pelo contrário, quando se juntam, as pessoas não só são portadoras da sua estrutura internalizada da sociedade de pertença, mas, também, transportam consigo a situação partilhada que, por sua vez, envolve grande atividade emocional e cognitiva. [2020]

Oriundos de meios sociais diferentes e portadores de capitais culturais desiguais, os sujeitos, não obstante a sua posição na estrutura respetiva, no momento da fruição da morna, vivenciam e partilham, naquela situação de interação, também os mesmos gostos musicais, “marcadores privilegiados da classe”. (Bourdieu, 1979). Assim, na sua função congregadora de emoções e significados, a morna, uma das expressões maiores da identidade cabo-verdiana e produto caracterizador da alma crioula, promove uma espécie de “igualdade transitória”, no plano meramente simbólico, que corresponde àquilo que um estudioso norte-americano teria chamado de “etnicidade simbólica¹⁸” (Gans, 1979). Com efei-

formas culturais musicais que são conhecidas fora dos seus mundos, ultrapassam as respetivas fronteiras nacionais. Kaká Barbosa nasceu na ilha de S. Vicente e cresceu na Assomada com os pais, todos eles naturais da ilha do Fogo. Kaká faleceu no dia 1º de maio de 2019, na Praia, onde foi sepultado.

18 Baseando-se no fenómeno da etnicidade, que se manifesta a partir da chamada terceira geração de imigrantes nos Estados Unidos da América, Herbert J. Gans, sociólogo americano, nascido na Alemanha (Colónia), referiu-se à “etnicidade simbólica” (1979), uma expressão caracterizada pela sua “fragilidade ou inexistência” (Monteiro, 2011: 69), já que esses imigrantes, cuja estruturação grupal é fraca, sofreram um processo de assimilação e, portanto, perderam muito dos seus conteúdos originais. Como expressou alguém, citando Gans, a etnicidade simbólica refere-se a uma fidelidade nostálgica para uma cultura étnica, tipicamente de uma geração de imigração, que pode ser sentida sem que, no entanto, ela seja frequentemente incorporada em práticas da vida quotidiana. Daí que, na linha de raciocínio do sociólogo americano, Herbert Gans, “etnicidade simbólica” é sentir-se étnico, sem necessariamente ser étnico. (1979).

to, numa “situação partilhada”, a morna, no quadro da etnicidade simbólica e particularmente no seio da diáspora onde ela é ainda mais expressiva, aproxima e congrega, momentaneamente, pessoas à volta dela, cujas vidas materiais são diferentes, cria um “sentimento de ligação momentânea e simbólica¹⁹” (Fernando Luís Machado, 2020), em razão, também, do seu significado étnico, do seu contexto de inserção e, ainda, da sua situacionalidade²⁰.

Relevância social e transversalidade assimétrica. A marca de classe

Vista como prática cultural global e aberta a hibridações diversas, a morna, pela sua transcendental dimensão identitária e relevância social (Martí, 1995), associa-se mais a certos “espaços sociais das classes” (Bourdieu, Pierre, 1979), em função da sua apropriação e da prática da sua audição. Pelo menos até à independência nacional, ela exerceu alguma hegemonia sobre os demais géneros musicais manifestamente reprimidos. Sobejamente conhecida fora do seu mundo, a morna, enquanto forma cultural e musical transversal e prática dançante, deixa-se influenciar por expressões musicais de outras latitudes, ao mesmo tempo que ela própria é influenciadora de outros géneros e produções musicais, no quadro de um interessante processo de transculturação²¹, propiciador de trocas e emprés-

19 Entrevista com Fernando Luís Machado, sociólogo, docente e investigador do CIE-ISCTE-IUL, em Lisboa, a 10 de abril de 2020.

20 Josep Martí considera que a noção de “música étnica” produzida basicamente na diáspora tem muito mais a ver com o conceito de “eticidade” do que com o de “etnia” em si, de resto, este último, um conceito considerado polémico e conflituoso, particularmente nas sociedades da cultura ocidental. (2004).

21 Em 1940, pela primeira vez, o conceito de “transculturação” foi formulado, pela primeira vez, por Fernando Ortiz (1881-1969), etnólogo e antropólogo cubano, de ascendência espanhola, no seu livro *Contrapunteo cubano del tabaco y el azúcar*, editado em 1940, que se traduz num intercâmbio dinâmico entre duas culturas diferentes, a partir do qual surgem novas ideias e configurações culturais. (Margareth Kartomi, em Martí i Pérez, J., 2004). No segundo capítulo do referido livro, Ortiz justificava a escolha do conceito sociológico de transculturação, autêntico neologismo, em substituição de várias expressões correntes como “câmbio cultural”, “aculturação”, “difusão”, “migração ou osmose de cultura” e outras análogas para expressar os variadíssimos fenómenos que têm tido origem em Cuba, a partir das complexíssimas transmutações de culturas que ocorrem nesse arquipélago caribenho, sem as quais é impossível compreender a evolução do povo cubano, nas suas dimensões económicas, institucionais, jurídicas, éticas, religiosas, artísticas, linguísticas, psicológicas, sexuais e em todos os aspetos da sua vida. A verdadeira história de Cuba, remata Don Fernando Ortiz, “é a história das suas intrincadíssimas transculturações”. (2002: 109). Na Introdução à 1ª edição do referido livro, Bronislaw Malinowski (1884-1942), antropólogo polaco e considerado um dos fundadores da antropologia social, escreve que a transculturação é “um processo no

timos culturais. De facto, no contexto de processos transculturais dinâmicos, a música cabo-verdiana como um todo tem a capacidade de receber, mas, também, de dar e enviar para fora, como o faz tão bem a morna.

Do ponto de vista sociológico, a morna estrutura-se em torno de um determinado campo de relações sociais assimétricas e de uma estratificação de classe, portador de desigualdades sociais e de configurações, de hegemonia e subordinação. (António Firmino da Costa, 2020). Como género musical transversal a todas as faixas etárias, categorias sociais, tanto no país quanto na diáspora, a prática da morna não se estratifica, nem provoca processos de estratificação de classe, apenas penetra em setores da sociedade diferenciados e hierarquizados, no quadro de uma oposição entre culturas populares, no sentido tradicional, e culturas mais cultivadas (Bourdieu, 1979). Relativamente ao campo²² específico onde se insere este género musical identitário, há uma distribuição no espaço social²³ das classes

qual ambas as partes da equação são modificadas. Um processo no qual emerge uma nova realidade diversa e complexa; uma realidade que não é uma aglomeração mecânica de caracteres, nem um mosaico sequer, sim, uma realidade nova, original e independente (...). O vocábulo de raízes latinas, que descreve tal processo (...), proporciona uma transição entre duas culturas, ambas ativas e contribuidoras com os seus respetivos aportes para o aparecimento de uma nova realidade civilizacional (em Ortiz, 2002, p. 52). Mais do que uma simples assimilação ou adaptação passiva a modelos culturais dominantes impostos de fora para dentro, a transculturação é, na verdade, um processo de troca entre a cultura que dá e a cultura recetora com modificação para ambas as partes, diferentemente do conceito de aculturação, um vocábulo etnocêntrico com uma significação moral e normativa, que contém uma série de determinadas implicações etimológicas, conclui Malinowski. (Idem, 2202: 51).

22 Para Bourdieu, os “campos” são “universos sociais relativamente autónomos, onde se enfrentam profissionais da produção simbólica, em lutas que têm por objeto a imposição dos princípios legítimos de visão e de divisão do mundo natural e do mundo social”. (2001: 61). Seja qual for a sua definição, o campo, que não é mais do que uma rede de relações objetivas (de dominação ou subordinação) portadoras de uma estrutura mais ou menos dinâmica (Bourdieu, 1997), pressupõe lutas internas, paradas em jogo, interesses específicos e pessoas dotadas de *habitus*, entendido este como capital de técnicas e “sistema de disposições adquiridas pela aprendizagem implícita ou explícita que funciona como um sistema de esquema gerador de estratégias” (Bourdieu, 2003: 25).

23 Bourdieu define o espaço social como conjunto de estruturas de posições diferenciadas, coexistentes e exteriores umas às outras, que se constrói em função de dois princípios básicos de diferenciação: o capital económico e o capital cultural. (Ibidem, 7). Neste sentido, prossegue Pierre Bourdieu, todas as sociedades apresentam-se como espaços sociais globais, isto é, como estruturas de diferenças, como um campo de forças, um campo de lutas no seio do qual os agentes se enfrentam “com meios e fins diferenciados segundo a sua posição na estrutura do campo de forças, contribuindo, assim, para conservar ou para transformar a sua estrutura. (Ibidem, 32). Assim, no interior desse espaço social diferenciado de relações objetivas entre posições, onde coexistem produtores, distribuidores e consumidores, é que se

e, igualmente, uma estratificação assente em propriedades sociais como o nível de escolaridade, a atividade profissional e o nível de formação, entre outras, que atribui maior ou menor “relevância social” (Martí i Pérez, 1995) a este ou àquele género musical, em função da hierarquização musical, no contexto de processos sociais e históricos reais²⁴. Considerado um conceito relevante, o campo musical, onde se insere a morna, envolve todos os agentes e protagonistas implicados na atividade musical, na aceção mais lata do conceito, não se restringindo apenas aos músicos e compositores. É certo que a sociologia da música beneficiou de outra categoria analítica interessante – a de “mundo da arte”²⁵ –, proposta por Howard Becker (1982), que considera a obra de arte como um processo coletivo, ou melhor, um trabalho coletivo no qual se conjuga a personalidade do artista associada ao chamado pessoa de suporte, cujo papel é determinante. (Monteiro, 2011). Neste sentido, defende o autor de *Art Worlds*, cada mundo da arte²⁶ contemporânea contempla um conjunto de indivíduos que cooperam entre si bastas vezes, de forma rotineira, para fins de produção de trabalho artístico, através de

produzem as obras culturais e se localizam os vários “campos”. Em certas condições, esse “espaço social multidimensional de posições” (Bourdieu, 1984: 3) pode apresentar, na linha de Casimiro Balsa, como “quadro estruturante de itinerários, posições ou representações sociais, onde, também, se enfrentam profissionais pertencentes aos vários domínios” (Balsa, 2006: 14), e onde estão em jogo o poder – o campo do poder –, o capital, as relações de força, etc. É certo, igualmente, que, ademais dos contornos físicos, o espaço detém significações simbólicas, construídas pelos próprios indivíduos que vão estruturando as suas redes e o seu capital de confiança como construção social e base do laço social (Châtel, 2006) e fatores facilitadores do processo de integração. (Monteiro, 2011).

24 Para Josep Martí i Pérez, o conceito de “relevância social” aplicado à música não depende dela própria, mas da sua contextualização, num marco espacial e temporal concreto, e, se bem utilizado, evita algumas distorções ideológicas, precisamente por estar mais de acordo com a realidade sociocultural. Ou seja, na perspetiva do antropólogo da música, em termos concretos, a relevância social de um fenómeno musical implica, necessariamente, efeitos contextuais que ele pode produzir. (1995). Daí que se considere uma música mais ou menos relevante, do ponto de vista social, em função dos efeitos que ela possa gerar, num determinado contexto. Todavia, adverte Martí, o conceito de relevância social será vazio ou de pouca utilidade se não se prestar à articulação de algumas categorias socioculturais implicadas. (1995).

25 Em termos meramente comparativos, os conceitos de “campo” e “mundo da arte” pertencem a autores referenciados na Sociologia como Pierre Bourdieu (estruturalismo e teoria da prática) e Howard Becker (interacionismo simbólico, Escola de Chicago) e foram produzidos em ambientes diferentes, do ponto de vista intelectual, e marcados por clivagens paradigmáticas (Conde, 2001).

26 O “mundo da arte” apresenta-se, na perspetiva de Becker (1982), como uma atividade organizada, que obedece a regras, a constrangimentos e insere-se numa divisão de trabalho, em organizações, profissões, relações de emprego, carreiras profissionais.

convenções. (Becker, 1982) e, por isso, deve ser apreendido como uma cadeia complexa da qual fazem parte o criador, o intérprete e o recetor, que interagem com os demais mundos artísticos (Monteiro, 2011).

Pese embora a sua transversalidade assimétrica, ao nível do território nacional e da diáspora, de resto muito consensual, e a sua relativa homogeneidade espacial, a morna associa-se mais a certos setores sociais que outros, do ponto de vista da sua apropriação e da prática da sua audição. (Bourdieu, 1979)²⁷. De facto, a morna tem “relevância social ampla” (Martí i Pérez, 1995: 3) para a Nação cabo-verdiana e para a esmagadora maioria das comunidades nacionais, incluindo a diáspora. Todavia, a relevância social da morna não é tão expressiva em relação a certas comunidades localizadas, por exemplo, no interior da ilha de Santiago, onde preponderam outros géneros musicais considerados “dominados”, ou “menores”, até à independência nacional, no quadro de uma hierarquização etnocêntrica e discriminatória imposta pelo então poder colonial. Nessas circunstâncias, a significação ou o significado que os sujeitos inseridos nos contextos das comunidades socioculturais atribuem à morna é muito mais reduzida que àquela que atribuem a outros géneros musicais santiaguenses como o batuque, o funaná ou a tabanca, cujo nível de relevância social²⁸ e de importância é maior.

No passado, a presença da morna no território nacional foi mais intensiva e penetrante nos meio urbanos, graças, também, à maior eficácia das chamadas

27 No seu livro, *La Distinction*, Bourdieu publicou resultados de um inquérito efetuado a uma amostra da população francesa através do qual estabelece correlações entre certos setores profissionais, certas classes ou frações com certos géneros musicais, práticas alimentares, tipos de mobília, o cinema, a pintura e, ainda, várias áreas da cultura distribuídos nos espaços sociais das classes. Essencialmente, constrói, a partir do seu inquérito exaustivo, uma espécie de espaço cultural das classes, em termos de morfologia de capitais, e percebe que uma série de práticas culturais variadas se distribui nesse espaço, não de forma aleatória, mas de acordo com certos padrões, nos anos 70, em França. (1979).

28 Atribuindo alguma utilidade ao conceito de relevância social à prática científica da musicologia, Josep Martí i Pérez estabelece um paralelo entre a relevância social aplicada a um fenómeno musical e a sua importância. Assim, para o antropólogo da música espanhol, a relevância social aplicada ao fenómeno musical implica “efeitos contextuais que pode produzir”, enquanto o conceito de “importância” de um fenómeno musical refere-se ao grau de cumprimento de um valor determinado que possui este fenómeno, ou seja, a ideia de importância refere-se, sempre, a um critério de valor concreto. Assim, se um observador considerar positivo o facto de uma determinada música produzir efeitos contextuais, explica Martí, há, neste caso, correspondência entre os conceitos de relevância social e importância. Todavia, em certas situações concretas, nada impede que os dois conceitos análogos mantenham uma relação inversa. (1995).

agências de socialização musical, às práticas de vida e aos gostos musicais individuais. Outrora, agências de socialização de cunho já mais informal, como, por exemplo, a família, redes de amigos, tocatinas, noites cabo-verdianas, “picapadas” e serenatas, esta última instituição cultural de vulto praticamente extinta, assumiram um papel ativo na aprendizagem e na circulação da morna, enquanto espaços privilegiados de congregação e de relações de sociabilidade. A despeito das diferenças interclassistas incontornáveis impostas pelas estruturas sociais e das distâncias respetivas, as serenatas, na sua veste comunitária,

juntavam diferentes classes sociais à volta da morna e permitiam que todos nós a partilhássemos e vivêssemos os valores comuns típicos da sociedade cabo-verdiana. As serenatas contagiam, pois, à medida que as pessoas cantam e tocam mornas, independentemente de serem afinadas ou não, conseguem juntar tudo aquilo que é nosso, parte da nossa cultura e das nossas vivências quotidianas²⁹. [Solange Cesarovna, 2019].

Contudo, os chamados “bailes populares”, onde a música popular de Cabo Verde, e, em especial a morna, encontrou a sua “expressão máxima” (Bonnafoux, 1978: 7), facilitaram o aligeiramento das formalidades rígidas que envolvem o relacionamento social do dia a dia e, ao mesmo tempo, representaram um mecanismo simbólico de ascensão social, na ausência de mobilidade social vertical ascendente. A relevância social da morna não se dissocia, de forma nenhuma, do contexto social e cultural em que se insere o género musical, isto é, à medida que ela penetra o meio urbano, a sua relevância é maior e vice-versa. Outrora, a morna, de origem popular, que fora apropriada pelas elites com maior acesso ao capital económico e cultural de socialização, reproduzia-se e circulava, preferencialmente, nos meios letrados e nos meios sociais da dita classe média detentores das disposições estéticas do gosto por este género da música tradicional cabo-verdiana³⁰. Diferentemente, hoje, em certos Concelhos do interior da ilha de Santiago, como S. Miguel, por exemplo, a relevância social da morna é ligeiramente superior que no passado e varia consoante a natureza urbana ou rural do espaço, o grau de desenvolvimento comunitário e as dinâmicas sociais. A

29 Entrevista com Solange Cesarovna, cantora e, à data, Presidente do Conselho de Direção da Sociedade Cabo-verdiana de Música (SCM), Palmarejo (Praia), 11 de outubro de 2019.

30 Pela observação empírica, a morna, na ilha de Santiago, que é relativamente significativa, ainda que não tenha uma presença expressiva em todas as localidades da ilha, concentra-se, preferencialmente, nos meios urbanos, no seio da classe média e na faixa etária superior a 20 anos.

manter a tendência, a morna poderá, nos próximos tempos, vir a penetrar nalgumas clareiras localizadas no meio rural, onde, até agora, não conseguiu fazê-lo³¹:

A morna, no Concelho, tem vindo a ganhar terreno, pouco a pouco. Desde 2010, os jovens têm enveredado mais para a morna e para a coladeira, que para o batuque, graças fundamentalmente à modernização da própria sociedade micalense e, igualmente, a uma certa viragem a favor do tradicional. Há, no Concelho de S. Miguel, particularmente em Calheta, um segmento de jovens mais virado para o hip-hop, mas há, igualmente, um número considerável de talentos virados sobretudo para a música tradicional, a morna e a coladeira. No centro da Cidade de Calheta, há uma projeção grande da morna, com espaços animados por jovens, enquanto no interior do Concelho concentram-se clareiras dominadas pela presença do batuque e do funaná. A morna, hoje, no Concelho de S. Miguel, tem maior relevância social que no passado, sobretudo para as comunidades estabelecidas no centro urbano, ela é mais penetrante e mais extensiva e tende a ser cada vez mais transversal³². [João Duarte, 2020]

O caso paradigmático da circulação da morna na ilha de Santiago: a transversalidade assimétrica

A morna, pelas suas especificidades, é o género musical cabo-verdiano mais transversal e relativamente mais significativo, embora, do ponto de vista espacial, ela se distribua de forma desigual, em razão da sua relevância social para esta ou aquela comunidade, da sua localização geográfica e, ainda, do seu contexto de inserção. No período que precedeu a independência nacional, ela penetrava com maior intensidade nas localidades urbanas, mas, com o maior desenvolvimento económico e social do país, desconcentra-se, pouco a pouco, pelos centros rurais, circula e ganha maior relevância social que no passado. Sabe-se, no entanto, que ela está presente na generalidade do território nacional e na diáspora, sendo, todavia, menos expressiva nalgumas comunidades da ilha de Santiago onde, aliás, predominam o batuque e o funaná, por razões ligadas, seguramente, ao processo de povoamento diferenciado e ao relevo acidentado da ilha:

31 No Concelho de S. Miguel, há jovens concentrados fundamentalmente no meio urbano que se dedicam a vários géneros musicais como o batuque, o funaná, a coladeira e, também, a morna, que tem alguma expressão, em termos comparativos.

32 Entrevista com João Duarte, antigo Presidente da Câmara Municipal da Calheta de S. Miguel e, à data, deputado da Nação, Achada Santo António, 07 de janeiro de 2020.

Nas ilhas de maior convivência de raças e classes é que a morna mais se tem desenvolvido: Boa Vista, Brava, S. Vicente, São Nicolau e Santo Antão. Em Santiago, onde o elemento africano tem predominado mais em número, conservaram-se, como é natural, mais sinais das tradições africanas: batuque e dança de torno; cimboa [...]. O folclore da ilha de Santiago tem, por isso, seu carácter particular bem marcado, de grande força, interesse e pitoresco, que mereceria um estudo à parte. [Bonnaffoux, 1978: 7]

Ao certo, não se sabe em que momento a morna teria penetrado na maior ilha do arquipélago. Ao que tudo indica, o processo de penetração, difusão e consolidação deste género musical ter-se-ia iniciado, provavelmente, há cerca de 140 anos, por volta de 1880, numa altura em que “a ilha de Santiago era fechada, sem comunicação, com uma elite residente puramente administrativa (...), que não se importava com a cultura.³³. (Carlos Alberto “Kaká” Barbosa, 2019). Supostamente, na ausência de documentos comprovativos, a morna teria entrado na ilha de Santiago “a partir de 1829, por volta de 1870³⁴. (Manuel “Djudjú” Tavares, 2019).

Não obstante ter chegado tardiamente a Santiago, a morna não deixa de ser transversal à ilha, tanto quanto possível, em função do meio urbano ou rural, do sexo, da idade, da atividade profissional e da estratificação social, concentrando-se, preferencialmente, “nos centros urbanos mais evoluídos onde, aliás, havia uma classe social mais entendida e mais esclarecida”. (Carlos Alberto “Kaká” Barbosa, 2019). Todavia, a transversalidade da morna é relativa, já que ela não cobre a totalidade da ilha, ou seja, ela não marca presença em todos os seus povoados, o que confirma, também, a sua distribuição geográfica desigual:

Conquanto não esteja fisicamente presente em toda a ilha e prevaileçam algumas clareiras bem localizadas, a morna não deixa de ser transversal, porque abrange todas as gerações e todos os Concelhos. Hoje em dia, ela penetra em todas as gerações e nos centros mais concentrados, e, inclusive, no Concelho de Santa Cruz, donde sou natural. A transversalidade da morna, no Concelho, é muito relati-

33 Entrevista com Carlos Alberto “Kaká” Barbosa, poeta, compositor e instrumentista (voz e violão), em Achada Santo António, na Praia, 06 de dezembro de 2019.

34 Entrevista com Manuel “Djudjú” Tavares, músico e instrumentista (violão, teclado), Palmarejo, 06 de dezembro de 2019. Manuel Tavares nasceu na ilha do Maio e, aos 4 anos de idade, passou a residir com o pai, em Pedra Badejo, em Santa Cruz, transferido para esse Concelho, por razões profissionais.

va e, na minha perspetiva, um bocado mitigada. [Joaquim “Kim de Santiago” Andrade, 2020]

A morna é um género musical transversal, ou seja, ela está presente em quase todo o território nacional, incluindo, naturalmente, a ilha de Santiago, a primeira a ser povoada. Do ponto de vista da sua distribuição por sexo [...] os homens consomem mais Morna que mulheres em Santiago, estas últimas já mais viradas para o batuque. [Manuel “Djudjú” Tavares, 2019]

Na ilha de Santiago, há uma nesga de gente que, taticamente, quererá dizer que a morna não lhes diz respeito, mas não é verdade porque (...) a morna é mãe do funaná lento. [Carlos Alberto “Kaká” Barbosa, 2019]

Quando, numa primeira fase, penetra na ilha de Santiago, a morna privilegia o espaço urbano e concentra-se particularmente na Cidade da Praia, a partir da qual se teria difundido para alguns pontos rurais da ilha de relativamente fácil acesso, graças às novas tecnologias de então:

A partir dos anos 60, que assinalam o boom da emigração para a Europa, a morna passa a penetrar nos meios rurais da ilha de Santiago, através, na altura, do gira-discos e do gravador. Lembro-me, exatamente, do fenómeno em Pedra Badejo, onde cresci. Muitos emigrantes vinham da Holanda ou de Portugal com um gravador, a música era, na altura, morna e coladeira, não havia outra coisa. [Manuel “Djudjú” Tavares, 2019]

Entre os vários pontos da ilha maior do país onde, no passado, teria penetrado a morna, destaca-se Ribeira da Barca, uma vila a noroeste da ilha de Santiago, no Concelho de Santa Catarina, a 16 km de Assomada, que, através do seu porto marítimo, facilitou a circulação de músicos (tocadores), todos eles tripulantes de navios de cabotagem que, regularmente, escalavam aquele local, bem como instrumentos musicais³⁵. Além da Ribeira da Barca que, na verdade,

35 A presença da morna na Ribeira da Barca associa-se, igualmente, a Nhô Raul Andrade (São Filipe, Fogo, 1927 – Ribeira da Barca, Santa Catarina, Santiago, 2005), exímio violinista e figura emblemática. Natural da ilha do Fogo, Nhô Raúl (Lourenço Rosa Andrade), pai do músico Tcheka Andrade, chegou à Ribeira da Barca nos anos 40 e ali, ao longo da sua vida, animou bailes de casamento e batizado que se faziam em toda a ilha de Santiago e cultivou a música tradicional expressa através da morna, do funaná, do batuque, do talaia baxu e de outros géneros.

era um distribuidor, graças ao seu porto marítimo, este género musical conseguiu ainda penetrar nalgumas comunidades da ilha de Santiago como Assomada, S. Domingos e Praia, através de processos de socialização diferenciados³⁶:

A morna penetra, primeiro, na Praia [...], e, depois, na Assomada, por causa da Ribeira Barca, o porto mais influente e mais movimentado da ilha de Santiago. Ribeira da Barca não era um consumidor de morna, mas apenas um distribuidor do afluxo, pela sua posição geográfica. [Manuel “Djudjú” Tavares, 2019]

Apesar de algumas investidas da morna em Santiago e de alguns focos identificados, há quem considere pouco expressiva a presença deste género musical na ilha:

Creio eu que a morna, na ilha de Santiago, não tem grande penetração. Numa escala de 0 a 10 pontos, atribuiria à morna 5. É certo que, na Praia, há muita gente que gosta de cantar morna, onde, aliás, ela está mais “fincada”, enquanto em Santa Cruz a presença deste género musical é fraca. Nos Concelhos de Tarrafal e Órgãos, predomina o batuque. [Alex, 2019]

No passado, a morna, na ilha de Santiago, implantou-se quase toda ela no meio urbano e, posteriormente, penetrou nas áreas rurais. Essencialmente, ela abrange a classe média dos meios urbanos e apanha as ditas classes populares, incluindo os pescadores, que preferem o funaná e o batuque. [Manuel “Djudjú” Tavares, 2019]

A primeira fase da implantação da morna, na ilha, vai até à independência nacional, em 1975, com o foco centrado na Praia, S. Domingos e Assomada. A partir desse marco cronológico, outros géneros musicais, reprimidos durante a época colonial conquistaram o seu próprio espaço, com a emergência em força do funaná, graças ao grupo musical Bulimundo, que protagonizou uma revolução musical, a partir do interior da ilha de Santiago (Santa Cruz). A “explosão”

36 Graças à presença do prolífero compositor e instrumentista (cordas) Ano Nobo (São Domingos, Santiago, 1933 – São Domingos, Santiago, 2004), filho de Henrique de Pipi (Henrique Lopes Tavares), regente da Banda Municipal da Praia, a morna penetrou em S. Domingos, particularmente na comunidade de Lém-Pereira, onde viveu, que atribui a este género musical enorme relevância social. (Carlos Alberto “Kaká” Barbosa, 2019). Aliás, o guitarrista Manuel de Candinho afirmou, numa entrevista concedida em 1998, que S. Domingos é um dos berços da música de Santiago, de muito bons tocadores, tudo graças a Ano Nobo, que os preparou.

do funaná, primeiro, nos anos 70, e, depois, do batuque, na década de 80, com Orlando Pantera, não fez concorrência à Morna, na ilha de Santiago, embora os entendimentos sejam relativamente diferentes³⁷: Quiçá, teria havido algum “encurrallamento” da morna com a emergência, em força, do funaná e do batuque:

Com a “explosão” do funaná e do batuque, talvez tenha havido um “encurrallamento” da morna, enquanto melodia e mensagem, ou seja, a partir do momento da sua libertação, a morna passou a viver como uma sanduiche, no meio desses dois géneros musicais santiaguenses, mas resistiu à tentativa de marginalização. As elites concentradas fundamentalmente nos maiores centros urbanos, a parte da sociedade mais evoluída e mais escolarizada, nunca perderam o seu sentimento em relação à Morna, nunca prescindiram dela, enquanto as massas populares da ilha aderiram a esses ritmos mais quentes. Apesar do seu “encurrallamento”, a morna resistiu ao ponto de compositores como o Antero Simas, o Betú, o Nhelas Spencer, o Daniel Rendall, o Pantera, ou eu próprio, terem composto mornas de alto valor melódico e com alta sonoridade, que estão gravadas em vários discos. [Carlos Alberto “Kaká” Barbosa, 2019]

Quando chegou à ilha de Santiago, a morna não conseguiu penetrar, em força, nos lugares onde, à partida, já era forte a presença do funaná, do batuque e da tabanca. Sendo assim, esses três géneros musicais tipicamente santiaguenses, que já se encontravam no terreno, não fizeram concorrência nenhuma à Morna, que ainda não tinha penetrado. A morna exigia a presença de instrumentos musicais, que não havia naquelas localidades rurais, enquanto os outros géneros os dispensavam. [Manuel “Djudjú” Tavares, 2019]

A implantação da morna no interior da ilha de Santiago concretizou-se, também, graças ao papel extremamente interessante da Rádio Barlavento, em S. Vicente, que emitia para o território nacional e, em particular, para a Assomada. Na altura, o porto da Ribeira da Barca era frequentado por navios veleiros que vinham de S. Vicente e organizavam-se tocatinas na Ribeira da Barca e na

37 De acordo com João Duarte, o batuque é o género musical mais forte no Concelho de S. Miguel, cuja população se concentra na cidade da Calheta, à volta dos seus núcleos da Calheta, Veneza e Porto Verde. No passado, explica o antigo Presidente da Câmara Municipal de S. Miguel, deputado da Nação, à data, e, também, natural da Calheta, entrevistado na Praia a 07 de janeiro de 2020, havia 27 grupos de batuque em todo o Concelho, cuja população anda à volta de 6000 habitantes. Com uma superfície de 90km² e uma população estimada em 15000 habitantes, o Concelho tem 23 localidades dispersas.

Assomada, onde se tocava morna. Na Praia, a morna era tocada em ambientes de serenata e difundida, na ilha, através de bailes populares. No seu processo de circulação, foi particularmente importante o papel da discografia do conjunto Voz de Cabo Verde e do Bana, que chegava ao interior de Santiago, através de emigrantes radicados na Europa, em contato permanente com familiares.

Clareiras da morna na ilha de Santiago

A morna, um género musical identitário essencialmente urbano, não consegue penetrar em todas as localidades da ilha de Santiago e, por isso, deixa “clareiras”, que, contudo, não negam a sua transversalidade. De facto, pelo tipo de povoamento e pelo percurso histórico-cultural dos habitantes da ilha maior do arquipélago, há certos setores sociais de Santiago onde a implantação, o gosto e a audição da morna não são tão intensos, ou visíveis. Num contexto de insularidade, isolamento e relativo atraso sociocultural, que caracteriza as clareiras, a morna não penetra, ou, então, fá-lo pouco, a sua presença não é significativa, as pessoas não se revêm nela e, por isso mesmo, assume a condição de género musical “ignorado”, ou “dominado”. (Bourdieu, 1979):

A morna é o género mais “nobre”, por ser mais transversal, por ter intérpretes mais conhecidos e por ter as consagrações internacionais mais importantes. Igualmente, ela tem mais força social que os géneros musicais de raiz tradicional mais populares, rurais, que não têm a mesma capacidade de afirmação, porque ela é mais urbana e valorizada pelas classes médias, intelectuais e artísticas. As zonas de clareira da morna que emergem nos meios rurais em decorrência de circunstâncias específicas são mais vincadas, suponho eu, a sociedades que são arquipélagos como é o caso de Cabo Verde. [Fernando Luís Machado, 2020]

Até à independência nacional, a cultura musical na ilha de Santiago, sobretudo nos meios rurais, centrava-se em torno de três géneros musicais: o funaná, o batuque e a tabanca:

No meio rural santiaguense, havia um engajamento com o funaná, o batuque e a tabanca e um conhecimento da transmissão dos procedimentos respetivos, tanto no exercício prático quanto na oralidade. À exceção de determinadas localidades e de grupos sociais mais avançados [...] como S. Domingos, Assomada, ou na pequena vila Ribeira da Barca, a morna não penetrou no meio rural. Hoje em dia, ela chega

às localidades com maior facilidade, graças a certos meios de difusão musical. Por outro lado, a técnica de composição, de execução e de acompanhamento da morna ainda não é tão acessível à grande maioria dos compositores e, logo, limita a sua penetração e divulgação, sobretudo nos meios rurais. [Carlos Alberto “Kaká” Barbosa, 2019b]

No passado, a morna não se estendia a todas as localidades da ilha de Santiago, apenas se confinava a alguns centros e, sobretudo, à classe média concentrada nos meios urbanos. Difundida através da rádio, primeiro, e da televisão, mais tarde, hoje, a morna cobre todos os estratos sociais, está presente em todo o lado e todas as pessoas ouvem-na. [Manuel Tavares, 2019]

Nos meios rurais como Tarrafal de Santiago, Santa Cruz, Calheta de S. Miguel, São Lourenço dos Órgãos e Cidade Velha, a presença inexpressiva da morna estará na origem de clareiras, por razões de ordem histórico-cultural³⁸:

Confesso que a morna não é o género musical que me cative, talvez porque eu seja originário da ilha de Santiago e não a tenha ouvido durante a infância, nos Órgãos donde sou natural. Não me socializei na morna nem na minha adolescência, nem na minha juventude, não a curto. Na minha comunidade rural de origem, ouvia-se a morna uma vez ou outra, ela não atraía o público santiaguense, em geral. Não me apercebi que a morna, hoje, tenha tanta relevância social. No passado, pior um pouco. Particularmente nos meio urbanos, na ilha de Santiago, a morna, importada de outras ilhas, penetrou melhor que nos meios rurais, mas, na minha opinião, não terá conquistado o coração do povo de Santiago. A morna não é desprezada, mas não atrai, embora haja focos e pessoas na ilha de Santiago muito aficionados a ela. A morna não me diz muito e, por isso mesmo, não sou aficionado deste género musical, embora aprecie a qualidade dos textos de grandes compositores de Morna como o Manel d’Novas, por exemplo³⁹. [Tomé Varela, 2019]

O santiaguense não se terá apercebido que a morna, também, lhe pertence por inteiro, como o batuque, o funaná e a tabanca, base da

38 Cidade Velha, Santa Cruz, São Lourenço dos Órgãos são zonas onde o batuque e o funaná são fortes.

39 Entrevista com Tomé Varela, investigador, Terra Branca, na Praia, 09 de dezembro de 2019. Tomé Varela é natural de São Lourenço dos Órgãos e reside na Praia, há muitos anos.

sua cultura. Na ausência de uma cultura mornística forte e consolidada, na ilha, reproduzem-se algumas clareiras, graças, também, a uma certa tradição quase estática do ritmo nos aglomerados rurais e a esse quase olhar para o umbigo a fim de manter aquilo que as pessoas dessas zonas de clareira consideram a tradição mais forte. Em Santiago, ainda existem comunidades rurais onde o nível de escolaridade ainda não é elevado e em que o peso da tradição e da pertença é muito forte. [Carlos Alberto “Kaká” Barbosa, 2019]

No interior do Concelho de S. Miguel, predominam o funaná e o batuque, enquanto na Cidade de Calheta, há uma grande projeção Morna, cuja relevância social é maior, hoje em dia. No passado, a morna não conseguia penetrar no seio das famílias e dos grupos sociais, a sua projeção era muito fraca, sobretudo nas zonas rurais, onde o papel das chamadas agências de socialização era, também, fraco. Diferentemente, hoje, no centro da cidade, há espaços de animação com jovens a tocarem morna. No Concelho de S. Miguel ela é mais penetrante, chega a quase todos os espaços, principalmente ao centro urbano, onde se verifica uma certa viragem a seu favor. De facto, nos centros urbanos, as ruturas processam-se com maior profundidade, enquanto no interior há maiores resistências às mudanças, maior apego ao tradicional. As clareiras da morna concentram-se no interior do Concelho, onde não conseguiu penetrar. Comparada com o passado, ela é mais forte, há jovens compositores e executantes de morna, mais penetrante, mais intensiva e mais extensiva, ganha expressão no Concelho, sobretudo no único centro urbano, adquire novos simpatizantes e talentos.⁴⁰. [João Duarte, 2020]

A falta de comunicação, a fraca presença de instrumentos musicais e, ainda, a quase ausência de socialização musical dificultaram, sobremaneira, a penetração da morna nas zonas de clareira. À semelhança de outras zonas rurais

40 Do ponto de vista da distribuição dos géneros musicais pelas faixas etárias, o batuque é preferido pelas pessoas com idade superior a 40 – 50 anos, enquanto a morna, a coladeira e o hip-hop são escolhidos, sobretudo, “pelas camadas jovens, a partir dos 14 – 15 anos [...], concentradas na Calheta, o único centro urbano do Concelho de S. Miguel”. [João Duarte, 2020]. Outrora, a morna, no Concelho, não conseguiu penetrar no seio das famílias e dos grupos sociais, as agências de socialização eram frágeis. Hoje, diferentemente, a presença da morna é sentida e vivida, sobretudo na Calheta, numa altura em que os meios de comunicação social facilitam a sua difusão, o acesso à rádio e à televisão é maior, as estradas e a internet facilitam a sua penetração, em paralelo com outros géneros musicais. [João Duarte, 2020]

de Santiago, pelas mesmas razões, a morna, no passado, não teve tradição no Concelho de Santa Cruz, cujo ambiente musical era dominado, essencialmente, pelo badjo di gaita (funaná), tabanca⁴¹ e batuque. É certo que, na altura, ela já tinha conseguido penetrar na Vila de Pedra Badejo, através de bailes de violino⁴² que se organizavam, esporadicamente, mas sem grande expressão:

A morna nunca foi um género musical forte em Santa Cruz, embora ela tenha alguma expressão no centro urbano, na então Vila de Pedra Badejo. Desde sempre, o funaná e o batuque foram expressões musicais dominantes, no Concelho, mas não faziam concorrência à Morna, que, de resto, nunca teve tradição. Por ocasião da festa da padroeira da Freguesia de Santiago Maior, celebrada a 25 de julho de cada ano - a festa de Nhô Santiago -, organizavam-se badjo di gaita em terra batida e bailes de rabeça animados por Domingos de Cumazinha e Loté de Nha Amélia, ambos tocadores de violino, acompanhados por viola de 10 cordas [Estebo di Dina] e violão [Martins de Nha Amélia]. A morna, como género musical, não tinha expressão, na altura, e concentrava-se exclusivamente na Vila. Os instrumentos musicais não eram construídos na Vila, adquiriam-se na Praia, ou noutros lugares. Quando começaram a circular discos com gravações de mornas interpretadas pelo Bana e pela Voz de Cabo Verde, através de emigrantes do Concelho radicados na Holanda e noutros países europeus, a partir dos anos 60, a morna ganha algum peso.⁴³ [Virgílio Correia e Silva, 2019 e 2020]

Na sua juventude, salienta Martins de Nha Amélia, vinham da Brava e de S. Vicente para Santa Cruz tocadores de violino que animavam bailes de rabeça (violino) em Pedra de Badejo, onde, também, se tocava morna. Já com 91 anos

41 A tabanca, na altura, já era praticada por algumas pessoas na zona da Ponta da Achada.

42 As chamadas *rabecadas* ou bailes de rabeça, fenómenos típicos dos centros urbanos, facilitaram a difusão da morna, da coladeira, da mazurca e da valsa em Cabo Verde, em geral, e na ilha de Santiago, em particular. Na Praia, salienta Manuel Tavares, “essas *rabecadas* eram fortes. Nos Órgãos, faziam-se, também, bailes de rabeça, mas para uma determinada categoria social”. (2019).

43 Entrevista com Sr. Virgílio Correia e Silva, funcionário aposentado das Obras Públicas, a 26 de janeiro de 2019 e a 15 de abril de 2020, em Palmarejo (Praia). O Concelho de Santa Cruz, com uma superfície de 109,8 km² e uma população estimada em 26617 habitantes, é constituído por três polos populacionais de concentração importantes: Pedra Badejo, capital do Concelho, Achada Fazenda e Cancelo com uma dispersão variada.

de idade, na altura da entrevista, Martins de Nha Amélia (2020) lembra-se ainda de Nhô Raul da Brava, grande violinista⁴⁴. Nos últimos anos, Santa Cruz

tem tido alguma dinâmica sobretudo do batuque, que é hegemónico na diversidade musical do Concelho, e do funaná, ambas manifestações reprimidas no período colonial. Além de Pedra Badejo, o batuque e o funaná concentram-se em Achada Fazenda e em Cancelo, enquanto a tabanca é particularmente forte na Ponta Achada, considerada o celeiro da tabanca, e em Achada Fazenda. O batuque, o funaná e a tabanca são mais fortes no meio rural que no meio urbano. Comparado com a expressão do batuque, do funaná e da tabanca, o peso da morna no Concelho é relativamente fraco. A morna, que é um fenómeno sobretudo urbano, ao nível do Concelho, concentra-se mais em Pedra Badejo. O batuque e o funaná não fazem concorrência à morna, pelo contrário, há complementaridade entre esses géneros musicais, não são inibidores da penetração da morna no Concelho. Os tocadores de Morna concentram-se maioritariamente na cidade de Pedra Badejo, ao lado de outras manifestações musicais típicas da ilha de Santiago, que ocupam o seu próprio espaço. Não creio que a morna tenha tanta relevância social no Concelho de Santa Cruz, embora hoje ela não se confine ao centro urbano de Pedra Badejo⁴⁵. [Joaquim “Kim de Santiago” Andrade, 2020]

A morna no Concelho de Santa Cruz é pouco praticada, o Município valoriza o funaná, o batuque e a tabanca, os três géneros musicais predominantes que têm uma dinâmica forte. Dificilmente, canta-se morna em Santa Cruz, a não ser quando a Câmara Municipal, pontualmente, organiza o concurso de vozes Todo o Mundo Canta, ou quando o Centro juvenil Katchás organiza o concurso de vozes para crianças. A população de Santa Cruz, praticamente, não vive a morna com intensidade, os jovens cultivam os três maiores ritmos quentes do Concelho⁴⁶. [Alex, 2019]

44 Entrevista com Sr. Martins de Nha Amélia, antigo tocador de violão, em Pedra Badejo, 04 de janeiro de 2020.

45 No passado, pelo menos até a década de 60, por ocasião das festas de Nhô Santiago, sobretudo, organizavam-se bailes de rabeca animados por músicos de Pedra Badejo e por violinistas convidados da Ilha Brava. Pontualmente, organizavam-se serenatas, cuja função era, igualmente, executar e divulgar a morna, na Vila.

46 Entrevista com Alex, responsável do grupo de batuque de homens de Santa Cruz *Obi bu sumara*, em Pedra Badejo, no Concelho de Santa Cruz, no dia 05 de dezembro de 2019.

Não obstante a sua transversalidade a todas as gerações, a presença da morna é particularmente forte nas faixas etárias mais elevadas e, ainda, no seio das categorias sociais com melhores condições de vida correspondentes à dita classe média. Dito doutro modo, à medida que se sobe na escala social, que se aproxima do meio urbano e se afasta do rural, na ilha de Santiago, há mais Morna:

A morna está mais bem implantada, na cidade de Pedra Badejo, na classe mais bem esclarecida, mais escolarizada, no seio de pessoas que receberam influências urbanas, sobretudo da Praia. Em termos comparativos, hoje, no Concelho de Santa Cruz, há mais Morna, sobretudo entre jovens que têm maior acesso ao violão, ela é mais extensiva, porque se estende a outras faixas etárias e categorias sociais, em paralelo com a difusão de outros géneros musicais nascidos na ilha de Santiago. [Joaquim “Kim de Santiago” Andrade, 2020]

Em Pedra Badejo, as pessoas que apreciam a morna são aquelas mais velhas. A morna e a coladeira são os dois géneros musicais que prefiro. Os jovens desta geração não gostam tanto, preferem outras músicas⁴⁷. [Silvino, 2020, 53 anos]

À semelhança de outros Concelhos do interior da ilha de Santiago, em Santa Cruz, há zonas de clareira onde a morna não conseguiu penetrar, ou tê-lo-á feito com fraca intensidade e de forma dispersa. Em termos meramente comparativos, a presença dos géneros musicais, no Concelho de Santa Cruz, distribui-se, de forma desigual, de 1975 para cá, e ocupam diferentes posições, numa hipotética escala de 0 a 10⁴⁸. De entre os vários fatores que terão dificultado a penetração da morna no Concelho de Santa Cruz, particularmente nas chamadas clareiras, destacam-se, na generalidade, a tradição e o modo de vida das pessoas:

No campo, as pessoas estão mais ligadas à música mais tradicional. Quando vejo camponeses, na faina da monda, ou na sementeira, a assobiar, a resmungar, elas expressam, de forma mais clara, as suas vivências. O homem do campo, via de regra, está mais interessado

47 Entrevista com Silvino, no dia 04 de janeiro de 2020. Nascido, em Pedra Badejo, a 28 de janeiro de 1957, Xi, como é vulgarmente conhecido, é pescador.

48 De acordo com Kim de Santiago, o batuque, o funaná, a tabanca, a morna e a coladeira ocuparam posições diferentes, no passado. Assim, num contexto ainda repressivo, o batuque e funaná pontuam 5, a tabanca 4, a morna 3 e a coladeira, 4, numa hipotética escala de 0 a 10 pontos. De 1975 para cá, já no período pós-independentista, o batuque e o funaná libertam-se da clandestinidade e pontuam ambos 8; a tabanca, 5; a morna, 5; a coladeira 4; o rap, 5 e o colá-zouk, 5. (2020).

na solução dos seus problemas do dia a dia e no seu modo de vida, que se espelham através da sua música, enquanto o urbano tem expressões musicais próprias do seu modo de vida também próprio. O nível de escolaridade fraco, no meio rural, explica o maior apego a géneros musicais tradicionais do interior da ilha de Santiago como o batuque, o funaná ou a tabanca. Particularmente em Pedra Badejo, o único centro urbano do Concelho, o acesso à comunicação tem, na verdade, facilitado a penetração da morna [Joaquim “Kim de Santiago” Andrade, 2020]

Pelas mesmas razões, a morna nunca teve tradição no Concelho de Tarrafal de Santiago, não se impôs como em S. Domingos, ou na Praia, por exemplo, e só começou a penetrar com alguma visibilidade, há cerca de 20 anos:

A morna nunca foi um género musical forte em Tarrafal e só consegue penetrar no Concelho, a partir do ano 2000. Antes dessa data, não havia tradição da morna, tocava-se morna em algum local público, ou em algum restaurante, por exemplo, ela não tinha conseguido penetrar no Concelho, as pessoas não se interessavam pela morna [...], mesmo aquelas que sabiam tocar viola. O batuque e o funaná eram os dois géneros musicais mais fortes [...], mas não impediram a circulação da pouca morna na então Vila, nem lhe fizeram concorrência, porque cada género ocupa o seu espaço e cada categoria social tem o seu próprio gosto musical. Na altura [...], as pessoas em Tarrafal tinham uma mentalidade um bocadinho atrasada, não valorizavam a morna, quem não tocava o funaná, não sabia tocar, dizia-se assim. Na verdade, as pessoas que gostam da morna no Concelho são aquelas mais velhas, que pertencem à classe média, enquanto as classes ditas populares identificam-se muito mais com os géneros do interior de Santiago. Pescadores, peixeiras e camponeses não apreciam a morna, preferem o funaná e a tabanca. Hoje, a presença da morna é maior no Tarrafal, mas continua a ser fraca, embora alguns jovens do Concelho comecem a interessar-se por este género musical, que tem futuro⁴⁹. [Beto Quejas, 2020, 53 anos]

49 Entrevista com Beto Quejas, instrumentista (violão e vozes, Praia, 10 de junho de 2020. Natural do Tarrafal, Roberto Carlos de Jesus Quejas Vaz, de nome próprio, nasceu a 12 de agosto de 1967 e vive em França, como emigrante, há muitos anos. Os poucos jovens que se interessam pela morna concentram-se, sobretudo, na cidade do Tarrafal, enquanto a tabanca e o funaná, em Tchom Bom.

Em Chã de Horta, uma das comunidades rurais do Concelho de S. Miguel, o batuque e o funaná são géneros musicais hegemónicos:

Nasci e encontrei esses géneros musicais fortes na zona. Os meus pais não ouviam morna em casa, ouviam mais o batuque. Em casa, tínhamos rádio, não tínhamos gira-discos. Quando ouvi a morna, pela primeira vez, tinha 17 a 18 anos de idade, sentia que a morna era música di nós terra, mas ela não me dizia tanto, como me dizem, por exemplo, o batuque e o funaná. Pontualmente, oiço um pouco de morna. Nesta zona de Chã de Horta, a presença da morna é muito escassa, não há tradição mornística, ela é muito leve, até agora ninguém “pegou” nela. Os jovens cantam outro tipo de música que não a morna, preferem o rap, o zouk, o batuque, o funaná e o kotxi pó. As pessoas mais jovens não cantam Morna, mas quando põem funaná e kotxi pó elas levantam-se imediatamente e dançam. No meu restaurante, costumo passar mornas, há clientes que gostam, mas há outros que não gostam da morna e pedem-me que lhas retire e a substituam pelo zouk ou pelo funaná. A maior parte dos clientes prefere ritmos mais rápidos, a morna não o é e, por isso mesmo, rejeitam-na. A tabanca não penetrou em Chã de Horta, nem na Ribeira Principal. As pessoas da zona gostam um pouco da coladeira. Creio que, se se “pegar” a sério na morna, na zona, ela terá perspetivas⁵⁰. [Gracelinda, 2020, 40 anos]

A minha mãe é doméstica e dedica-se à agricultura. Gosto um pouco da morna, por causa da minha mãe que é sampadjuda, mas não a curto, prefiro o batuque e o funaná. O meu pai, que é badio, não gosta tanto da morna, ele curte o funaná. Somos sete irmãos e nenhum gosta da morna. Na zona de Chã de Horta, a morna penetra pouco. Não se pratica a morna na zona, ela não circula, vamos à internet e tiramo-la. Não há bailes de Morna na zona. As pessoas mais velhas não ouvem Morna e os jovens que a ouvem não ultrapassam uma dezena. Os jovens da zona preferem o funaná⁵¹. [Zidane, 2020, 20 anos]

50 Entrevista (*focus group 1*) com Sra. Gracelinda, nascida a 04 de setembro de 1979, residente em Chã de Horta (Ribeira Principal, Concelho de S. Miguel), agricultora e proprietária do Restaurante “Pano di terra”. Mãe de 3 filhos, Gracelinda foi entrevistada a 04 de janeiro de 2020. Numa escala de 0 a 10, a entrevistada coloca a morna em 3; o funaná 10; o batuque, entre 8 e 9 e o kotxi pó em 10. (2020).

51 Entrevista (*focus group 2*) com Zidane, natural de Chã de Horta (Ribeira Principal, Concelho de S. Miguel), nascido 22 de junho de 1999. Zidane interrompeu o 9º ano e, atual-

Quando nasci, em novembro de 1956, encontrei Morna em Chã de Horta, mas a verdade é que nunca me interessei por ela. Não gostava da morna e preferia dançar o badjo di gaita, ou o batuque, os dois géneros musicais fortes na zona. Conheci, em Chã de Horta, poucas pessoas que cantavam ou dançavam morna. Através da discografia que traziam os emigrantes de Portugal, ouvia, pontualmente, mornas do Bana, mas prefiro o funaná, o badjo di gaita. Os meus filhos não ouvem morna, nunca os vi, não a apreciam⁵². [Joana da Veiga, 2020, 63 anos]

A minha mãe é sampadjuda, mas a morna não me diz nada⁵³. [Telma, 2020, 14 anos]

Tal como em Chã de Horta, a morna não conseguiu implantar-se noutras zonas rurais da Ribeira Principal, no Concelho de S. Miguel, que dista 50 km a oeste da cidade da Praia, embora este género musical tenha alguma aceitação entre pessoas mais velhas e jovens, por via do contágio.

Conheço a morna, desde 1964, através da discografia do Bana e do Luís Morais, que consegui chegar à zona. Em casa, os meus pais ouviam pouca morna e, mesmo assim, fui ganhando algum gosto, até à emigração, primeiro, para Portugal, e, depois, em 1973, para França, onde ainda resido. Na Ribeira Principal, o género musical dominante é o funaná, mas pratica-se alguma morna.⁵⁴ [Pascoal, 2020, 63 anos]

Não sou fã da morna, oiço-a pouco, não a acompanha A morna não é forte na Ribeira Principal, toca-se, aceita-se. Sou, sim, fã do funaná, que é um género forte nesta zona⁵⁵. [Celino, 2020, 28 anos]

mente, dedica-se à pastorícia. Zidane foi entrevistado no dia 04 de janeiro de 2020.

52 Entrevista (*focus group*) com Sra. Joana da Veiga, natural de Chã de Horta (Ribeira Principal, Concelho de S. Miguel), nascida no mês de novembro de 1956, é doméstica e dedica-se, ainda, à agricultura e à criação de animais. Mãe e avó, Joana da Veiga foi entrevistada no dia 04 de janeiro de 2020.

53 Entrevista (*focus group*) com Telma, natural de Chã de Horta (Ribeira Principal, Concelho de S. Miguel), nascida a 05 de setembro de 2005, estuda o 9º ano.

54 Entrevista (*focus group*) com Pascoal, emigrante em França, de férias, em Chã de Horta (Ribeira Principal, Concelho de S. Miguel), em 04 de janeiro de 2020.

55 Entrevista (*focus group*) com Celino, Chão de Horta (Ribeira Principal, Concelho de S. Miguel), em 04 de janeiro de 2020.

Não gosto tanto da morna. Às vezes, oiço-a, através da rádio e da televisão, mas prefiro, de longe, o funaná. A morna não é um género forte entre os jovens na Ribeira Principal, que preferem o rap, o zouk e o funaná⁵⁶. [Zé, 2020, 34 anos]

A despeito da sua proximidade geográfica e das afinidades histórico-culturais com o Concelho da Praia, a Cidade Velha nunca teve uma forte tradição da morna, cujo género musical sempre foi ensombrado pelo batuque e pela tabanca⁵⁷. Apesar da sua fraca presença, praticava-se a morna na Cidade Velha, não com a mesma intensidade da Praia, de S. Domingos ou da Assomada considerados, de resto, os núcleos “duros” difusores deste género musical na ilha de Santiago:

Quando nasci, em 1956, não encontrei a morna em casa, não se cantavam mornas, mas ouvia mornas no meio onde cresci na Cidade Velha. Sou muito aficionado pelo batuque e funaná, mas valorizo e vivo muito a morna. Gerações de homens com idade compreendida entre 70 e 75 anos apanharam morna na Cidade Velha, mas a minha geração dos anos 50 não a encontrou, nem serenatas ou bailes de rabeça. Hoje, sem forte tradição, a morna na Cidade Velha é mais leve, apenas alguns jovens praticam-na, e, pontualmente, uma ou outra pessoa com idade superior a 70 anos canta alguma morna. A presença forte do batuque na Cidade Velha não prejudicou a implantação da morna, porque há quem goste da morna e do batuque e há, ainda, quem goste só do batuque ou só da morna. Há uma coabitação entre a morna e outros géneros musicais tradicionais da ilha de Santiago, hoje, pessoas com idade superior a 60 anos vivenciam mais a morna cá no centro da Cidade Velha. A morna não marca presença em todo o Concelho da Ribeira Grande, os jovens preferem ouvir outro tipo de música. [Ana Paula Gomes “Bentinha” da Moura, 2020, 53 anos]

Antigamente, se bem me lembro, havia morna na Cidade Velha, organizavam-se bailes de violino, em casa dos meus pais, nos anos 40 do século passado, ainda na minha infância. Os meus pais dedi-

56 Entrevista (*focus group*) com Zé, na Ribeira Principal, em 04 de janeiro de 2020.

57 Entrevista com Ana Paula Gomes “Bentinha” da Moura, responsável do grupo de batucadeiras *Nôs Herança*, da Cidade Velha, no dia 02 de dezembro de 2019, na Praia. Na Cidade Velha, onde a entrevistada nasceu e reside, há mais de 15 grupos de batuque masculinos, dos quais apenas 3 na Cidade Velha, constituídos também por homens que “ultrapassaram alguma resistência, entraram no batuque e participam em pré de igualdade com as mulheres”. (Ana Paula Gomes “Bentinha” da Moura, 2019).

cavam-se à pastorícia e à agricultura. Lembro-me de algumas pessoas já falecidas ligadas à Morna como o Nuna Vaz, o Fernandes e o Bossuet. A morna, que coabitava com o batuque e o funaná, os dois géneros musicais mais fortes na Cidade Velha, não conseguiu chegar às zonas altas. O meu pai gostava de sala e mandava buscar o António Barreto, na Achada de Ponta, na freguesia de Santiago, e o Caitaninho para tocarem gaita em bailes que se organizavam na Cidade⁵⁸. [Joia Zeca, 2020]

Nasci em setembro de 1986, cresci com a minha avó materna, Deta, e não tive o privilégio de encontrar morna em casa. O meu pai emigrou para Portugal e a minha morreu, eu era ainda criança. Comecei a ouvir Morna e a ganhar gosto por ela, já um pouco grande, através de um colega, mais velho, ligado à música. Na Cidade Velha, não há grande interesse pela morna. As pessoas mais velhas gostam, mas os jovens não se interessam tanto, não se sentem motivados, não a cantam, salvo um ou outro, preferem o kotxi pó e músicas estrangeiras⁵⁹. [Vá di Deta, 2020, 33 anos]

A presença do batuque domina o panorama musical da Cidade Velha e não obstaculiza a penetração da morna no Concelho. Todavia, a morna não conseguiu chegar às comunidades rurais fora do perímetro urbano da Cidade, isto é, nas ditas zonas altas do Concelho caracterizadas por maior índice de pobreza e subdesenvolvimento, onde, desde sempre, preponderam o funaná e o batuque:

As pessoas que vivem nas chamadas zonas altas, no passado, não tinham contato permanente com gerações de músicos e integravam comunidades isoladas sem comunicação e sem estradas de penetração. A rádio não chegava às zonas e só conseguiu penetrar com a emigração para a Europa. Na verdade, as pessoas que vivem nas zonas altas estão mais preocupadas com os seus animais, com as dificuldades do dia a dia, com a sua própria sobrevivência e com o seu modo de vida e não sentem inspiradas pela morna. [Ana Paula Gomes “Bentinha” da Moura, 2020, 53 anos]

58 Entrevista com Sra. Joia de Zeca, na Cidade Velha, a 13 de janeiro de 2020. Nascida em Cidade Velha a 23 de fevereiro de 1943, D. Joia de Zeca é viúva, mãe de 8 filhos avó de 15 netos.

59 Entrevista com Vá di Deta a 13 de janeiro de 2020, em S. Sebastião, no centro da Cidade Velha. Nascido a 16 de setembro de 1986, Vá di Deta é instrumentista (violão, voz) e diz-se apreciador e praticante da morna.

Na Cidade Velha, os géneros musicais mais fortes são, por ordem de importância, o funaná, o kotxi pó e o batuque. A morna e a coladeira são pouco faladas, os jovens aderem pouco a esses dois géneros musicais tradicionais. Nas zonas altas da Cidade, a morna é muito pouco falada, não há lugares onde se cante ou se dance Morna, o acesso e a comunicação são fracos, os contatos dos jovens são escassos, a situação é pior que no centro da Cidade Velha. Os géneros musicais preferidos são o funaná e o batuque. Os jovens não encontraram na Cidade Velha a tradição da morna, os nossos pais não nos transmitiram essa tradição e, logo, essa cultura não se reproduziu na nossa geração, nem a recriamos, porque não a conhecemos. Não houve passagem de testemunho. Não há compositores de Morna na Cidade Velha e são muito poucos os jovens que têm, em casa, instrumentos musicais. Fazem-se atividades culturais, organizam-se festivais musicais anuais no Município, o funaná, o batuque, o rap e outros géneros musicais estão presentes, mas a morna sempre ausente. Há falta de interesse evidente das pessoas da Cidade Velha por este género da música tradicional cabo-verdiana, há jovens que mostram algum interesse pela morna, mas o seu engajamento é fraco. A morna está dentro de nós, os jovens defendem-na, não falam mal dela, mas não a cantam, salvo um ou outro. [Vá di Deta, 2020, 33 anos]

Perspetivas da morna na ilha de Santiago

A consagração da morna como património cultural imaterial da humanidade, em 2019, para lá do reforço da sua internacionalização e reconhecimento além-fronteiras, poderá contribuir, já nos planos nacional e regional, para a sua maior valorização a nível das comunidades e, logo, para uma maior penetração nos espaços rurais onde não conseguiu fazê-lo, por razões várias. A meritória ascensão da morna ao mais elevado patamar internacional não representa, de forma alguma, a sua descoberta, enquanto expressão cultural tradicional, mas constituiu-se numa janela de oportunidades e de afirmação deste género musical identitário tipicamente cabo-verdiano em todas as direções, particularmente, entre os jovens dos meios rurais que não a praticam:

Agora, com esse olhar diferente para os compositores e intérpretes e com a valorização deste género musical, através da comunicação social, a importância da morna na ilha de Santiago, na escala de valores, que fixei em 5 sobre 10, poderá vir a ascender e, inclusive,

a morna poderá penetrar nas chamadas zonas de clareira, noutros espaços e noutras faixas etárias, de forma ainda mais transversal. [Kaká Barbosa, 2019]

No futuro, as clareiras, cuja presença é reforçada pela insularidade, poderão vir a desaparecer, à medida que o desenvolvimento económico, social e cultural avance e que os meios de acesso a morna como a rádio, a televisão, os CDs, a internet, etc. facilitem a sua circulação. A consagração da morna a património cultural imaterial da humanidade poderá abrir caminho à sua penetração nalgumas zonas rurais do interior da ilha de Santiago onde, até agora, não pôde fazê-lo, por via de um processo gradual de socialização deste género musical pelas populações das clareiras, no âmbito do desenvolvimento comunitário e local induzido por influências culturais endógenas e exógenas, por movimentos migratórios e, ainda, por processos de rurbanização.

Hoje, no Concelho de S. Miguel e, particularmente, no seu único centro urbano, a morna é sentida e vivida pelas populações. Particularmente nas chamadas zonas de clareira, onde ela não conseguiu instalar-se, ela vai penetrando pouco a pouco com a ajuda de meios de comunicação social, através, nomeadamente, da rádio, da televisão e da internet. Tudo isso facilita a divulgação e a penetração de outros géneros musicais, além daqueles tradicionais do Concelho, sem qualquer concorrência. Com a sua elevação a património cultural imaterial universal, a morna conseguirá, seguramente, penetrar nas zonas de clareira, evoluirá e poderá ganhar maior números de adeptos que no passado, invertendo o processo a seu favor. O reconhecimento internacional deste género musical vai contribuir para uma maior dinamização do processo de penetração da morna na ilha de Santiago e, em especial, no Concelho de S. Miguel. [João Duarte, 2020]

Com a sua elevação a património cultural imaterial da humanidade, a morna, nos próximos anos, poderá vir a ganhar maior projeção na ilha de Santiago, particularmente nos meios rurais, através, igualmente, de políticas culturais dos poderes públicos centrais e locais articuladas com as comunidades visadas.

A maior parte dos jovens já se apercebeu da importância da morna e começam a sentir-se responsáveis perante este género musical, agora declarado património cultural imaterial da humanidade, mais motivados e mais apegados. [Joaquim “Kim de Santiago” Andrade, 2020]

As perspetivas da morna em Santiago são animadoras e devem-se, especialmente, entre outros motivos, à tendência do desenvolvimento turístico da ilha, que acabará por contagiar as comunidades rurais onde este género musical ainda não conseguiu penetrar. Tratando-se de um fenómeno essencialmente urbano, o desenvolvimento comunitário e local reforça a presença da morna nas zonas de penetração e, logo, traduz-se no aumento da sua transversalidade assimétrica às faixas etárias, aos estratos sociais e às categorias profissionais nos meios rurais de difícil acesso e da sua relevância social.

O processo terá mais a ver com o desenvolvimento das zonas de penetração da morna e não em termos geográficos. Por exemplo, à medida que se desloca da Praia para a Assomada e, depois, para o Tarrafal de Santiago, a presença da transversalidade da morna decresce, em termos de tendência. Importa mais o desenvolvimento da zona e não a mera situação geográfica do local de penetração da morna. Em termos comparativos, por exemplo, as clareiras da morna no Concelho de S. Miguel são mais profundas que as de Santa Cruz, cujo desenvolvimento é maior. [Joaquim “Kim de Santiago” Andrade, 2020]

Com a consagração da morna a património cultural imaterial da humanidade, espera-se que os jovens do país e, particularmente, os da Cidade Velha, na ilha de Santiago, se consciencializem, se mobilizem e se engajem a favor da morna, em articulação com a Câmara Municipal da Ribeira Grande e com o Governo central, tendo em conta as potencialidades da zona e o mercado turístico:

Com o seu reconhecimento internacional, a morna poderá vir a ganhar peso e a valorizar-se, na Cidade Velha, onde há, aliás, um grande mercado constituído por turistas que a apreciam e a demandam. Para lá dos apoios institucionais necessários da Câmara Municipal local e do Governo Central, é preciso difundir e divulgar a morna no Concelho da Ribeira Grande, tanto no centro, quanto nas ditas zonas altas, que ainda enfrentam dificuldades de acesso e de comunicação. A música, na Cidade Velha, está parada, não há amor próprio à música, os jovens dão pouca importância à morna, a Câmara Municipal e o Governo Central devem engajar-se mais nesse sentido e fazer um trabalho mais amplo e concertado de divulgação e promoção deste género musical, através, nomeadamente, dos bares e restaurantes locais e de outros pontos de diversão. [Vá di Deta, 2020, 33 anos de idade]

No futuro, sob o impulso do seu reconhecimento internacional e das novas tecnologias e com o envolvimento de todos nós e das instituições, a morna chegará, seguramente, às ditas zonas altas do Concelho da Ribeira Grande e a todos os meios rurais. [Ana Paula Gomes “Bentinha” da Moura, 2020, 53 anos]

Independentemente dos graus diferenciados de transversalidade, de relevância social e de importância que ela possa ter para esta ou aquela comunidade, a morna, em contexto de globalização cultural caracterizada, particularmente, pela circulação de músicas e instrumentos musicais e todo o lado, de referências e, ainda, de processos aculturativos⁶⁰ acelerados, vai perdendo os marcos estreitos de uma música estritamente cabo-verdiana e reforçando, ao mesmo tempo, a sua dimensão urbana e transnacional:

A morna, hoje em dia, é um género musical de que ninguém é dono, tornou-se mundial, ainda mais com o seu recente reconhecimento pela UNESCO como património cultural imaterial da humanidade. Daí que, com a sua consagração a património mundial e a partir do momento em que ela se tornou um fenómeno global, ninguém pode reclamar a propriedade da morna. [Fernando Luís Machado, 2020]

Notas conclusivas

Pelo seu percurso histórico intimamente associado à génese e à evolução da sociedade cabo-verdiana e, ainda, pela sua dimensão identitária e simbólica,

60 Segundo o “Memorandum” de R. Redfield, R. Linton e M. J. Herskovits, publicado no *American Anthropologist* de 1936, a aculturação, conceito rejeitado por Fernando Ortiz e substituído pelo de transculturação, é o conjunto das mudanças que se produzem nos modelos culturais (patterns of culture) originais, quando grupos de indivíduos de culturas diferentes entram em contato direto e contínuo. Na linha desta definição conceitual, cada cultura constitui um sistema formado por vários elementos que, por via desses contatos se reelaboram. Citando ainda o referido “Memorandum”, sejam quais forem as circunstâncias, há aquisições, trocas e reinterpretações entre as duas culturas e que nenhuma delas se impõe completamente à outra, se bem que o contributo de umas e de outras possa ser desigual, em razão do nível de desigualdade que possam gerar as situações históricas concretas. De acordo com Roger Bastide, os processos de aculturação, assumem formas variadas das quais destaca a aculturação material, no caso típico das populações imigradas, e a aculturação formal, no caso dos filhos de imigrados, que conduz a uma nova cultura. (Segrestin, D., em Dicionário de Sociologia, Raymond Boudon, 1990, p. 12).

a morna é o género musical cabo-verdiano mais transversal, conquanto de forma desigual, a todos os sexos, faixas etárias, classes e categorias socioprofissionais. Considerada uma expressão musical e dançante fortemente urbana dominada por elites detentoras de maior capital económico e cultural, a morna, em regime de coabitação e no quadro de uma notável diversidade cultural, que caracteriza o panorama nacional, marca, igualmente, presença em espaços rurais ou rurbanos⁶¹ controlados por outras práticas musicais, particularmente na ilha de Santiago, onde, também, se constituem clareiras expressivas. À margem da sua transversalidade assimétrica, a relevância social assume-se como outra característica fundamental da morna, que varia de forma diretamente proporcional à vocação urbana ou rural do seu contexto social, isto é, à medida que este género musical identitário se aproxima e se instala no meio urbano, alarga-se a sua relevância social e, no sentido inverso, reduz-se.

Pese embora a sua relevância social ser diferenciadamente ampla e expressiva, a nível nacional, a morna, em Santiago, que é expressiva, de facto, defronta-se com clareiras, sobretudo nas zonas rurais e recônditas, que confirmam a sua transversalidade assimétrica. Todavia, a circunstância de ela não estar presente nalgumas áreas rurais ou rurbanas da ilha maior, onde o batuque, o funaná e a tabanca são particularmente fortes, num quadro de interculturalidade, não significa, de forma nenhuma, que a morna não tenha importância ou significação para os respetivos moradores, ou que, em última análise, ela seja socialmente rejeitada. Pelo contrário, com a sua recente consagração a património cultural imaterial da humanidade, perspectiva-se que a morna, nos próximos anos, se afirme e se consolide em todo o território nacional, incluindo a diáspora, se alargue particularmente todos os cantos da ilha de Santiago onde, até, agora não pôde fazê-lo, por circunstâncias diversas, e, enfim, reforce a sua relevância social e a sua vocação transnacional que, também, a caracteriza.

Referências bibliográficas

Balsa, C. (2006), “Espaço e exclusão, espaços de exclusão”, em Casimiro Balsa (org.), *Relações Sociais de Espaço: Homenagem a Jean Remy*, Lisboa, Edições Colibri, pp. 13-33.

Becker, H. S. (1982). *Art Worlds*, Berkeley, Univesrity of California Press.

61 Os ditos espaços rurbanos são espaços rurais onde se verifica o desenvolvimento de atividades e de projetos típico de áreas urbanas.

- Bonnaffoux, D. (1978), *Música Popular Antiga de Cabo Verde*, Lisboa, Sociedade de Geografia de Lisboa.
- Borges, V. (2007), *O Mundo do Teatro em Portugal: Profissão de Actor, Organizações e Mercado de Trabalho*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais.
- Cruz, F. X. (B. Léza) (1933), *Uma Partícula da Lira Caboverdeana: Mornas crioulas inspiradas por saudades, sofrimentos e amores*, Praia, Tipografia Minerva de Cabo Verde, 1933.
- Boudon, R. (direção) e outros (1990), *Dicionário de Sociologia*, Publicações Dom Quixote, Lisboa.
- Bourdieu, P. (1979), *La Distinction. Critique sociale du jugement*. Les Édition de Minuit, Paris.
- Bourdieu, P. (1984), “Espace social et genèse des ‘classes’”, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 52-53, pp. 2-12.
- Bourdieu, P. (1997), “Le champ économique”, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 119, pp. 48-66.
- Bourdieu, P. (2001), *O Poder Simbólico*, Lisboa, Difel.
- Bourdieu, P. (2003), *Questões de Sociologia*, Lisboa, Fim de Século.
- Châtel, V. (2006), “A responsabilidade -pelo-outro: um preliminar à confiança”, em Casimiro Balsa (org.), *Confiança e Laço Social*, Lisboa, Edições Colibri.
- Conde, I. (2001), “Prefácio. O sistema, o campo e o mundo: paradigmas na sociologia da arte”, em Alexandre Melo, *Arte*, Coimbra, Quimera Editora.
- Costa, A. J. S. (1886), “Relatório do Serviço de Saúde na ilha da Boa Vista, referido ao ano de 1875, em Boletim da Sociedade de Geografia de Lisboa, 6ª série, nº 7, pp. 391-425.
- Dias, J. B. (2004), *Mornas e Coladeiras de Cabo Verde: Versões Musicais de uma Nação*, Brasília, Universidade de Brasília, Departamento de Antropologia.
- Durkheim, É. (2004), *As Regras do Método Sociológico*, Editorial Presença, Lisboa.
- Gans, H. J. (1979), “Symbolic ethnicity: the future of ethnic groups and culture in America”, *Ethnic and Racial Studies*, 2, p, pp. 1-20.

- Green, A.M. (2006), *De la Musique en Sociologie*, Paris, L'Harmattan.
- Gurvitch, G. (1962), “Objete t méthode de la sociologie”, *Traité de sociologie – Tome 1*, PUF – Paris, pp. 20-21.
- Lopes, B. (2010), *Escritos Filológicos e Outros Ensaio*s, Instituto da Biblioteca Nacional e do Livro, Praia.
- Lopes, N. (2020), (organizador). “Nôs Morna”, Compilação de composições de Manel d'Novas, Mindelo.
- Malinowski, B. (1940), Introducció
- n, em Ortiz, F. (2002), *Contrapunteo cubano del tabaco y el azúcar*, Edición de Enrico Mario Santí, Cátedra.
- Mariano, G. (1952), “A morna expressão da alma de um povo: Apontamentos para a sua história”, *Boletim de Propaganda e Informação*, nº 30, Ano III, Praia, Imprensa Nacional, pp. 18-20.
- Martí i Pérez, J. (1995), “La idea de ‘relevancia social’ aplicada al estudio del fenómeno musical”, *Revista Transcultural de Musica*, 1, www.sibetrans.com/trans/trans1/marti.htm.
- Martí i Pérez, J. (2004), “Transculturación, globalización y músicas de hoy”, *Revista Transcultural de Musica*, 8, pp. 4-24, www.sibetrans.com/trans/trans8/marti.htm.
- Milhazes, (2014), citado por Moacyr Rodrigues, “Morna cabo-verdiana encantou marinheiros russos”, em “Breves notas sobre a história da morna”, *Expresso das Ilhas*, nº 941, Cultura, p. 26, Praia, 11 de dezembro de 2019.
- Monteiro, C. (2011), *Música Migrante em Lisboa: Trajectos e Práticas de Músicos Cabo-verdianos*, Lisboa, Editora Mundos Sociais.
- Oliveira, H. (2019), intervenção em “Missão especial da Rádio de Cabo Verde” (RCV), com painéis de convidados, por ocasião do dia da consagração da morna a património cultural imaterial da humanidade, Achada Santo António (Praia), 11 de dezembro de 2019.
- Ortiz, F. (2002), *Contrapunteo cubano del tabaco y el azúcar*, Edición de Enrico Mario Santí, Cátedra.
- Reis, J. A. (1984), “Subsídios para o estudo da morna”, *Raízes*, nº 21, pp. 9-19, Praia.

Rodrigues, M. (2019), “Breves notas sobre a história da morna”, em *Expresso das Ilhas*, nº 941, Cultura, p. 26, Praia.

Segrestin, D. (1990), “Aculturação”, em Raymond Boudon e outros, *Dicionário de Sociologia*, pp. 12-13, Publicações Dom Quixote, Lisboa.

Sousa, H. T. (1958), “A morna”, *Boletim de Propaganda e Informação*, nº 109, Ano X (outubro), pp. 7-11, Imprensa Nacional, Praia.

Tavares, E. (2017), “Eugénio Tavares: Poesia, Contos, Teatro”, recolha de Félix Monteiro, organização e introdução de Isabel Lobo, Praia, Biblioteca Nacional de Cabo Verde.

Entrevistas individuais

Alex, responsável do grupo de batuque masculino de Santa Cruz, Pedra Badejo, 05 de dezembro de 2019.

Ana Paula Gomes “Bentinha” da Moura, responsável do grupo de batuqueiras da Cidade Velha, Várzea (Praia), 02 de dezembro de 2019a e Centro da Cidade Velha (Ribeira Grande), 13 de janeiro de 2020b.

António Firmino da Costa, sociólogo, docente e investigador do CIES-ISC-TE-IUL, Lisboa, 13 de abril de 2020.

António Leal, antropólogo e docente universitário, Coimbra, 25 de abril de 2020.

Beto Quejas, cantor e tocador de violão, Plateau (Praia), 10 de junho de 2020.

Daniel Mendes dos Santos (67 anos), trabalhador de bar, Chã de Horta (Ribeira Principal, Concelho de S. Miguel), 04 de janeiro de 2020.

Domingos Santos Miranda (80 anos), agricultor, Chã de Horta (Ribeira Principal, Concelho de S. Miguel), 04 de janeiro de 2020.

Fernando Luís Machado, sociólogo, docente e investigador do CIES-ISC-TE-IUL, Lisboa, 10 de abril de 2020.

Henrique Oliveira (Djick), instrumentista (violão) e professor de música, em Achada Santo António (Praia), 20 de abril de 2020.

Joana da Veiga (63 anos), doméstica e dedica-se à agricultura e à pastorícia, Chã de Horta (Ribeira Principal, Concelho de S. Miguel), 04 de janeiro de 2020.

João Duarte, antigo Presidente da Câmara Municipal de S. Miguel e, à data, deputado da Assembleia Nacional, Praia, 07 de janeiro de 2020.

Joia de Zeca, doméstica, Centro da Cidade Velha, 13 de janeiro de 2020.

Kaká Barbosa (Carlos Alberto Barbosa), Achada Santo António (Praia), 06 de dezembro de 2019a e 12 de dezembro de 2019b. Falecido no dia 1º de maio de 2020.

Kim de Santiago (Joaquim Andrade), compositor, instrumentista (violão, voz) e Vice-Presidente do Conselho de Direção da Sociedade Cabo-verdiana de Música (SCM), Palmarejo (Praia), 08 de dezembro e 08 de janeiro de 2020.

Manuel Tavares (Djudju), músico e instrumentistas (guitarra, teclado), Palmarejo (Praia), 06 de dezembro de 2019.

Maria (60 anos), trabalhadora do setor da limpeza, Chã de Horta (Ribeira Principal, Concelho de S. Miguel), 04 de janeiro de 2020.

Martins de Nha Amélia, antigo tocador de violão, Pedra Badejo (Santa Cruz), 04 de janeiro de 2020.

Solange Cesarovna, cantora e Presidente do Conselho de Direção da Sociedade Cabo-verdiana da Música (SCM), Palmarejo (Praia), 11 de outubro de 2019.

Silvino (Xi), pescador, Pedra Badejo (Santa Cruz), 04 de janeiro de 2020.

Tomé Varela, investigador, Terra Branca (Praia), 09 de dezembro de 2019.

Vá di Deta, instrumentista (violão, voz), S. Sebastião (Cidade Velha), 13 de janeiro de 2020.

Virgílio Correia e Silva, funcionário aposentado das Obras Públicas, Palmarejo (Praia), 26 de janeiro de 2019 e 15 de abril de 2020.

Entrevistas de grupo (Focus group), no Concelho de S. Miguel (Chã de Horta, Ribeira Principal)

Adão (65 anos), agricultor, Chã de Horta (Ribeira Principal, Concelho de S. Miguel), 04 de janeiro de 2020.

Celino (28 anos), agricultor, Ribeira Principal (Ribeira Principal, Concelho de S. Miguel), 04 de janeiro de 2020

Gracelinda (40 anos), agricultora e proprietária de Restaurante Pano di Terra, Chã de Horta (Ribeira Principal, Concelho de S. Miguel), 04 de janeiro de 2020.

Pascoal (63 anos), emigrante em França, de férias, Chã de Horta (Ribeira Principal, Concelho de S. Miguel), 04 de janeiro de 2020.

Telma (14 anos), estudante, Chã de Horta (Ribeira Principal, Concelho de S. Miguel), 04 de janeiro de 2020.

Zé (34 anos), agricultor, Chã de Horta (Ribeira Principal, Concelho de S. Miguel), 04 de janeiro de 2020

Zidane (20 anos), pastor, Chã de Horta (Ribeira Principal, Concelho de S. Miguel), 04 de janeiro de 2020.

Praia, outubro de 2023

A morna como fator de identidade em Cabo Verde

La morna como fator de identidad en Cabo Verde

Graciano Nascimento¹

Sumário: Origem da morna; A propagação da morna pelas ilhas; O papel da ilha de São Vicente na estruturação e consolidação da morna; morna, fator de identidade cabo-verdiana; Cesária Évora, morna e globalização; morna - de património nacional a património imaterial da humanidade; Conclusão; Bibliografia.

Resumo: Nascida na ilha da Boavista ou noutra ilha qualquer, a morna é um género musical que identifica o cidadão e liga a Nação Cabo-verdiana de forma pacífica. A morna ensaia os seus primeiros passos na ilha da Boavista, um importante centro comercial do país no século XIX, e rapidamente apanha as viagens dos navios que circulavam entre as ilhas. Levada pelos marinheiros, vai à ilha da Brava e chega a São Vicente onde termina a sua fase de construção e consolidação. A morna canta Cabo Verde e tudo o que gira à volta da vivência das ilhas e da emigração. Presente na chegada e na partida, a morna acompanha os Cabo-verdianos para os diferentes cantos do mundo. Nos finais do século XX surge no panorama musical Cabo-verdiano àquela que viria a levar a morna, e Cabo Verde, aos palcos musicais mais importantes do mundo – Cesária Évora.

Resumen: Nacido en la isla de Boavista u otra isla cualquiera, morna es un género musical que identifica al ciudadano y se une la Nación Cabo-verdiana de forma pacífica. Morna ensaya sus primeros pasos en la isla de Boavista, un importante centro comercial del país en el siglo XIX, y rápidamente seguí los viajes de los barcos que circulan entre las islas. Acarreada por los marineros, va a la isla de Brava y finalmente llega a San Vicente donde termina su fase de construcción y consolidación. Morna canta Cabo Verde y todo lo que gira en torno a la vivencia de las islas y de la emigración. Presente a la llegada y partida, morna acompaña a los caboverdianos a los diferentes rincones del mundo. A finales del siglo XX aparece en la escena de la música cabo-verdiana lo que llevaría la morna y Cabo Verde a los espectáculos musicales más importantes en el mundo - Cesária Évora.

¹ Doutor em Sociologia pela Universidad de Valladolid, Espanha. Docente da Universidade do Mindelo. graciano.nascimento@um-edu.cv

A internacionalização da morna acontece rapidamente e aquela que já era a carta identitária do Cabo-verdiano passa a ser uma música de Cabo Verde para o mundo a ponto de ser neste momento candidata ao título de Património Imaterial da Humanidade.

Palavras-Chave: Identidade cabo-verdioana; identidade cultural e nacional; morna

La internacionalización de la morna se produce rápidamente y lo que era la tarjeta de identidad de Cabo Verde se convierte en una música de Cabo Verde para el mundo a punto de ser en este momento un candidato para el título de Patrimonio Inmaterial de la Humanidad.

Keywords: Identidad caboverdiana, identidad cultural y nacional; Morna..

1 - A morna

A morna nasceu em Cabo Verde, numa época e com um processo e contexto crioulo muito semelhante ao das ilhas caribenhas "é parte intrínseca da cultura mestiça aqui gerada" (Rodrigues & Lobo, 1996, 8). Espalhou-se pelas ilhas e pela diáspora cabo-verdianas, assim como o bolero se espalhou pelo México e outros países da América do Sul "con sus letras líricas, de amor y desamor, asi como sus condenciosas percurSIONES acompañadas de guitarras, bajos, pianos, alientos...que, en conjunto con las voces solitárias o em grupo, lo enriquecio" (UNESCO, 2023)². Tal como ele foi classificada como património cultural imaterial da humanidade +por se ter convertido "en una práctica cultural con un fuerte sentiodon de identidad colectiva" (UNESCO 2023).

1.1 Origem da morna

Discutir a origem da morna tem sido uma angústia factual e de argumentação para estudiosos e investigadores. Fruto ela própria do resultado de uma miscigenação tal como, no seu todo, a cultura Cabo-verdiana, a morna em relação à sua origem não é objeto de consenso e parece vaguear um pouco no tempo e na sua localização geográfica. Tem havido uma preocupação em discutir se as suas raízes estarão na África ou na Europa discutindo-se igualmente a influência brasileira na sua génese e no seu estilo.

A ausência de documentos que possam confirmar de forma científica a origem da morna é a única verdade científica consistente com que deparam os investigadores quando tentam conhecer o berço da morna. Alguns escritos situam o nascimento da morna na ilha da Boavista por volta de meados do século XIX.

2 www.unesco.org

Espera-se, no entanto, graças a trabalhos de investigação mais recentes, que esta questão da origem da morna conheça mais desenvolvimentos muito brevemente.

Brito Semedo³ (2012) tenta demonstrar as qualidades próprias que a ilha da Boavista dispunha em meados do século XIX para admitir a possibilidade da morna ter nascida naquela ilha: “os ingleses tinham posto uma armada em Sal Rei⁴ para controlar a extinção do tráfico de escravos: tornou-se uma ilha de notória dimensão política e económica, com representações diplomáticas e com tráfico de pessoas de várias nacionalidades: comerciantes judeus do Norte de África, brasileiros, portugueses, espanhóis, franceses, enfim um cadinho de povos e culturas que se juntaram nessa ilha; uns fixados outros de passagem, promulgando-a como uma das mais importantes ilhas de Cabo-Verde do séc. XIX, no domínio da política internacional, do comércio e dos contactos cosmopolitas, portanto culturais.”

Os defensores da tese da origem da morna na ilha da Boavista tentam encontrar nesta miscelânea de cultura na ilha da Boavista, na metade do século XIX, um ambiente propício para o surgimento de um novo estilo de música resultante desta simbiose de vários estilos musicais que ter-se-iam aí cruzado. A primeira morna que se tem registo (Brada Maria) é datada de 1870 e é escrita em português.

Vladimir Monteiro (2012) tenta mostrar a importância económica que a ilha da Boavista tinha em meados do século XIX através da extração e comercialização do Sal bem como na exportação de peixe seco, carne e pele de cabra. Este mercado efervescente da época terá, pois, catapultado a sociedade boavistense para a produção de um género musical provavelmente impulsionado pela sua classe burguesa, como chega a admitir Lobo e Rodrigues (1996).

Uma coisa parece pacífica entre os diferentes autores. É o facto de a morna ser uma criação cabo-verdiana a partir de diversas influências, africanas, sul-americanas e europeias.

Segundo Rodrigues e Lobo (1996) sendo a cultura cabo-verdiana resultante de um encontro, de uma fusão de duas culturas, a morna é na sua dimensão humana, na sua essência, índole e na sua formação, uma música simplesmente cabo-ver-

3 Manuel Brito Semedo é natural de S. Vicente, onde nasceu em 1952. É Doutorado em Antropologia, Especialidade de Etnologia, pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (UNL), em 2003. É licenciado em Ensino do Português pela Universidade Pedagógica (UP), Maputo, em 1996.

4 Sal Rei era na altura a sede da ilha, hoje cidade onde alberga o poder político e administrativo da ilha.

diana. Especular quanto à origem é produto daquilo a que se chamaria de síndrome de grandeza. Ela é pois produto destas ilhas atlânticas e como parte de um todo universal terá aspetos desta ou daquela cultura que faz parte desse todo.

1.2 A morna pelas ilhas

Independentemente de que ilha a morna seja originária certo é que no decorrer do segundo quartel do século XIX a morna rapidamente ganha identidade própria e viaja por várias ilhas onde vai sofrendo afinações de estilo e de conteúdo até ser hoje um dos principais elementos da identidade cabo-verdiana.

O século XIX, assim como outros, ficou marcado pela crise económica e pela fome na generalidade das ilhas de Cabo Verde. As sucessivas secas, por um lado, e a inoperância e descaso pelas ilhas por parte do governo colonial português conduziu o país a situações de extrema vulnerabilidade e sofrimento por parte das suas gentes. Esta situação não passou despercebida em alguma imprensa metropolitana da época. De todas as crises do século XIX, a de 1831-1833, em todas as ilhas de Cabo Verde, foi a mais violenta de todas. Uma revista publicada na altura, (o Panorama) dava conta que “no ano de 1831 faltaram as chuvas nas ilhas de Cabo Verde, durante os meses que ali costuma chover, que são, principalmente, os de julho, agosto e setembro. O mês de outubro, ardentíssimo, acabou o que os antecedentes haviam começado. Os frutos, cereais, vegetais, tudo queimado e reduzido a pó.(...) Perdeu-se o respeito às propriedades, e os homens, semelhantes a bestas feras, devastaram tudo, e fizeram desaparecer, em breve, as plantas e cereais que restavam. (...) Chegaram, enfim, as coisas a tal estado que já não era possível sepultar os mortos, e para consumir os cadáveres foi preciso queima-los.” (revista Panorama, citada por Querido, 2013).

É neste contexto de crise económica e de fomes mais ou menos atroz que a morna migra para as diferentes ilhas de Cabo Verde. Rodrigues e Lobo (1996) acreditam que a morna desceu do salão para o quintal onde encontrou clima propício ao seu desenvolvimento. Os marinheiros da ilha da Boavista encarregam-se do resto, levando a morna às outras ilhas através das suas viagens.

A morna é inicialmente um produto das classes mais abastadas, aquela a que podemos considerar a classe média da época. À medida que a morna vai-se alastrando para outras ilhas verifica-se uma troca de influências resultante da interação cultural entre a classe dominante e a classe dominada. Os avanços tecnológicos aos poucos vão deixando de ser um produto de acesso restrito. A morna

começa a ganhar perfeições muito por culpa da ação das classes, mas também do meio sociocultural.

Assim, a morna vai cantar a realidade social e antropológica de cada ilha retratando as vivências impostas pela dura realidade de cada ilha. Com a evolução, e já em pleno século XX a morna vai deixando cair algumas especificidades em função da ilha e vai solidificando outras.

Eugénio Tavares⁵ sintetiza algumas especificidades da evolução da morna em relação à realidade social das ilhas onde ela ganhou mais expressividade. Assim, em São Vicente, a morna, como música aperfeiçoa-se, as letras porém continuam afastadas de qualquer expressão de arte; na ilha do Fogo, o compasso de polca serviu para cantar os amores; à ilha de Santo Antão se atribui uma morna muito triste, muito melo peiada e nota-se que esta ilha foi durante os séculos ante-riores muito fustigada pelas secas persistentes, que conduziram a fomes violentas, dizimando várias vidas e por isso não será de todo descabido que as letras e as melodias das mornas retratassem este estado de espírito e da alma dos santantonenses; na ilha Brava à mercê de vida aventureira e trágica do seu povo, a morna fixou os olhos no mar, e no espaço azul, e adquiriu essa linha sentimental. (Gonçalves, 2023)

Eugénio Tavares vai mais longe ainda e deixa entender que esta veia sentimental da morna da ilha Brava veio influenciar definitivamente a formação estrutural final da morna (Tavares, 1932).

1.3 A ilha de São Vicente na estruturação e consolidação da morna

A ilha de São Vicente em pleno século XIX (1827) não passava de uma povoação com uma população abaixo dos 200 habitantes, sem qualquer expressão demográfica e social no contexto das ilhas.

Importa, pois, fazer uma breve incursão pela rápida ascensão que a ilha de São Vicente teve no seu processo de desenvolvimento económico e social para

⁵ Eugénio de Paula Tavares (1867 - 1930) nasceu na ilha da Brava. Jornalista, escritor e poeta cabo-verdiano, foi a figura cimeira da vida cultural, política e social de Cabo Verde.

podermos, mais à frente, compreender o papel que a ilha vai ter na estruturação da morna bem como conhecer o ambiente em que essa estruturação se vai ocorrer.

Os avanços tecnológicos nos transportes e comunicações marítimas, a expansão dos interesses políticos e económicos da Inglaterra, o aumento do tráfego marítimo, entre outros acontecimentos, concorrem para a necessidade de surgimento de um ponto estratégico para montagem de uma logística portuária e de serviços capaz de responder a toda essa demanda comercial que cruza os principais continentes. A estratégia passava pela construção de uma rede de portos. Cabo Verde, fruto da sua localização geográfica, parece ser um ponto importante a entrar nessa rede de infraestrutura graças à sua localização entre meio caminho dos três continentes.

Em Cabo Verde haveria que encontrar um porto que pudesse reunir as condições para fazer parte dessa rede infraestrutural. Os navios são cada vez maiores e os portos existentes, nomeadamente o da Boavista, não tem as condições naturais para a edificação dessa estrutura portuária.

A baía do Porto Grande de São Vicente preenche todos os requisitos para os objetivos pretendidos. Rapidamente os ingleses, fruto de negociações com a coroa portuguesa, vão transformar a ilha de São Vicente no maior Porto da zona atlântica. Como escreve Correia e Silva (2005) “num dia do ano de 1850, os pobres e pacatos habitantes do remoto povoado do Mindelo, a leste das convulsões técnicas, económicas e políticas que abalavam o atlântico, veem atónitos desembarcar nas areias do Porto Grande, materiais de construção, engenheiros e mestres estrangeiros.” Inicia-se assim, um avassalador processo de investimentos carvoeiros no Porto Grande.

Em 1875 o Porto Grande é sem dúvida o maior porto carvoeiro no médio atlântico. Nenhum outro *coaling station* da macaronésia se lhe compara, quer em volume de tráfego quer em importância estratégica para as rotas que ligam a Europa e o Atlântico Sul. Sensivelmente por esta altura, inaugura-se no Mindelo a primeira estação telegráfica por cabo submarino do arquipélago. São Vicente torna-se num ponto estrategicamente incontornável em matéria de transportes e comunicações atlânticas (Correia e Silva, 2005)

É no contexto desta euforia da criação de São Vicente, da formação e da fixação fugaz de uma sociedade nova, constituída por indivíduos locais, nacionais e estrangeiros é que a morna vai entrar na ilha e vai fazer o seu percurso de afirmação e de adaptação à miscelânea cultural que a ilha acabara de produzir graças aos investimentos ingleses.

A escala dos navios demanda ao porto a disponibilidade de oferta de víveres, água, combustíveis, mas igualmente de serviços sanitários, informações meteorológicas, náuticas e outras. Uma heterogénea população recrutada em diversos lugares mobiliza-se de pronto para atender aos apelos dessa procura emergente. (Correia e Silva, 2005)

Fruto da sua construção como sociedade, São Vicente torna-se rapidamente num centro cultural por excelência e de identidade própria. A riqueza da sua génese catapulta a ilha para um lugar de destaque na cultura cabo-verdiana. A urbe ferve não só do ponto de vista económico, mas, acima de tudo, da manifestação de uma face antropológica resultante das diferentes experiências culturais e identitárias que para aí convergiram.

As fontes consultadas mostram que a morna da ilha Brava, consagrada até então por Eugénio Tavares, tinha uma muito boa aceitação na ilha do Porto Grande. Assim, por muito tempo a morna da Brava faz-se sentir na morna de São Vicente. No entanto, com o tempo a morna de São Vicente ganha identidade própria. As letras ganham um novo contexto. As cenas de Mindelo passam a fazer parte das letras. O quotidiano mindelense é retratado nas mornas.

Em meados do século XX a morna vai conhecer B. Léza⁶ que para muitos vai marcar o auge da morna em São Vicente e em Cabo Verde. Do ponto de vista estético B. Léza introduz o meio-tom, um acordo musical de passagem entre os dois acordes fundamentais, até agora inexistente na morna. Trata-se claramente de uma influência da música brasileira muito em voga em São Vicente, nesta época, pelo que a obra e o estilo de B. Léza vão marcar a música de Cabo Verde nos vinte anos seguintes e contarão com muitos seguidores. (Gonçalves, 2006)

O descritivo dos chamados “bailes nacionais” sublinha o sentimento do cabo-verdiano face à morna, afirmando que aí se pode sentir bem o que representa a morna; que as mornas se tocam sempre mais tarde pois o melhor prato fica para

6 B. Léza (Francisco Xavier da Cruz), natural do Mindelo, nascido em 1905, inovou a morna ao utilizar frequentemente os acordes de passagem (chamados de meio-tom brasileiro na gíria dos músicos cabo-verdianos) antes pouco usados nesse género musical. O seu estilo e a sua obra, que começaram a ter sucesso na década de 1950, marcaram a música de Cabo Verde nos vinte anos seguintes. Compôs dezenas de mornas, entre as quais se destacam Eclipse, Miss Perfumado, Resposta de Segredo Cu Mar e Lua Nha Testemunha, que, diz a lenda, foi composta no leito do hospital, dias antes da sua morte a 14 de junho de 1958. B. Léza influenciado pela música brasileira e argentina vai enriquecer não só a música com a introdução do meio-tom mas também a letra pelo desenvolvimento de ideias (Rodrigues & Lobo, 1996)

o fim; e à volta das três horas da madrugada sobem os acordes da morna; que a melodia estranha sai gemendo do violino e se vai alastrando e insinuando nos corpos; e no fundo do compasso melódico e leve do violão, a rabeça continua gemendo; que mais que dois corpos a morna une duas almas. (Mariano, citado por Gonçalves, 2006)

2. Morna, fator de identidade cabo-verdiana

A morna pode ser identificada com os vários momentos sociopolíticos, socioeconómicos ou culturais de Cabo Verde; ela identifica-se com a própria vida do cabo-verdiano os artistas cabo-verdianos apoderam-se e dominam os elementos estruturais dessa forma de arte, sabem manter aquilo que é suscetível de poder ser mantido, eliminam o que deixou de ser necessário e inovam; daí a razão de se afirmar ser ela uma manifestação cultural das mais importantes para o reconhecimento e identificação das mutações psíquicas e sociais da sociedade cabo-verdiana (Rodrigues & Lobo, citados por Lopes Filho, 2003)

Pode-se afirmar, que a importância da morna como fator de identificação da identidade nacional é generalizada. Em regra, qualquer cabo-verdiano aceita pacificamente que a morna faz parte do património cultural e identitário das ilhas. Essa realidade é transmitida pelos próprios compositores e poetas. Veja-se alguns exemplos:

Regasu

(Orlando Pantera)

morna, k-um konxê

Inda mininu na regasu

Na óra di dispidida um kré também

Uvi-b oh morna

Bó seiva

Invadi-m nha korasom sem limit

Ai si um pudéss

Bibé um kaliss d'bo melodia

Bó feitiss ta infetisa-m

Bo prága ta maldisua-m

Bó séka ta seka-m nha peit

Más mésmu assim já-m kre.b oh morna

Nesta composição, de autoria do malgrado Orlando Pantera⁷ faz-se uma exaltação à morna como algo que o cabo-verdiano, assume conhecer desde do regaço da sua mãe e que quer ouvir na hora da despedida. Admite inclusive que, se fosse possível ele não se importaria de beber um cálice da melodia da morna. Não obstante a morna representar também todas as amarguras do povo Cabo-verdiano, ou seja, a sua história, mas mesmo assim, ele ama a morna. A morna é pois apresentada como algo sempre presente nos diferentes momentos da vida do Homem Cabo-verdiano.

Tributo final

(Manuel d'Novas)

(...)

Dixam cantabu ess morna

ele ê um tributo final

ele ê um abraço dum velho amigo que bô ta conchê

(...)

ca bocês tcha morrê folclore di nos terra

pa dondê que bocês bai

sês cantal cu veneração

sês cantal na partida

sês cantal na regresso

Trata-se de uma morna, da autoria de Manel d'Novas⁸ que depois de muitos anos a escrever imagina-se perto da sua morte e poetisa o seu tributo final aos que o escutam e que não deixem morrer o folclore da nossa terra (a morna, entende-se), seja para onde forem, cantem amorna com veneração, cantam-na na partida e também no regresso. Mais uma vez, o autor associa a morna à dois mo-

7 Orlando Monteiro Barreto, mais conhecido como Orlando Pantera. Nascido na ilha de Santiago em 1967 foi um músico, cantor e compositor cabo-verdiano. Faleceu em 2001 vítima de doença.

8 Manuel Jesus Lopes nasceu na ilha de Santo Antão, mas é na ilha de São Vicente, onde viveu, que faz o seu percurso musical. Manuel D'Novas (nominha que ficou por andar no navio de nome "Novas de Alegria", é dos compositores cabo-verdianos mais conhecidos no estrangeiro e é aquele que marca a música de Cabo Verde dos fins dos anos 60 até à atualidade. Para Carlos Gonçalves, o estilo inovador de Manuel D'Novas revela-se no pós-independência (Gonçalves, 2006). A coladeira e a morna ganham com este compositor uma outra dimensão. Manuel D'Novas possui cerca de 130 composições. É lembrado especialmente por altura do Natal e fim de ano devido às composições que escreveu sobre essas datas.

mentos importantes e impregnados na formação da identidade crioula: a partida para terra longe e o regresso à casa.

Ôdio é pobreza

(Paulino Vieira)

(...)

S' ónte mim era triste pamó um catinha vóz active
Hoje u'tita bem cantá nha morna
Quê pam levá coraja e fê
Riqueza pa nha pove
Riqueza esse q'ca é um soque d'dnher
Nem um mina d'or
Sim é melodia di morna pa mundo inter

Nesta composição de Paulino Vieira⁹ mostra-se a importância da morna para sarar as feridas provocadas pelo colonialismo. Se ontem o Cabo-verdiano não tinha voz ativa, hoje já isto não acontece. Agora é preciso olhar em frente, cantar a morna para levar coragem e fê à todos, ou melhor, levar riqueza ao povo. Não uma riqueza em dinheiro nem em ouro mas sim, a melodia da morna. Uma mensagem para Cabo Verde, mas também para o mundo inteiro.

No entanto nem só da morna vive a música Cabo-verdiana. Rapidamente, e com os adventos de uma globalização cultural, outros ritmos invadem o universo cultural e musical do país com uma adesão importante por parte dos jovens, quer cantores quer apreciadores.

Perante a “ameaça” a esse pilar importante da identidade Cabo-verdiana, os compositores da morna reagiram de imediato.

Nôs morna

(Manuel D'Novas)

Si bô ca crê uvi morna
música raínha di nôs terra
Rancá bô bai bô tchone li
ness Cabo Verde suave e doce
nôs terra mãe

9 Paulino Vieira nasceu na ilha de São Nicolau mas é em São Vicente, na escola Salesiana que começa a sua aprendizagem e percurso pelos instrumentos. Tocador da maioria dos instrumentos é considerado por muitos o melhor músico de Cabo Verde.

Inspiração di nós poeta,
princesa d'nós serenata
Na note serena di luar,
debóche d'janela dum cretcheu
Na tchoradinha dum violão.

Cabo Verde sem morna
pa mim el ê terra sem sol sem calor
Noiva sem grinalda, vitória sem glória
dum povo criston

Bem bô d'zem bô nome
se bô ê fidjo cabo-verdiano
Bem nô junta voz
nô bem cantá nós morna.

Trata-se de um grito de exaltação à morna e da sua Cabo-verdianidade, escrito por Manel D'Novas, para muitos o melhor compositor de sempre de morna e coladeira, de Cabo Verde.¹⁰ A mensagem é clara para aquele que não quer ouvir a morna...“Pode-se ir embora”. Na canção, o autor classifica a morna como a “música rainha” de Cabo Verde. Ele não consegue idealizar Cabo Verde sem morna. Seria uma terra sem sol e sem calor. Uma noiva sem grinalda. Uma vitória sem glória. Para evitar este cenário o ouvinte é convidado (se é filho destas ilhas) a juntar a voz com outros para cantar a “nossa” morna.

Esses três exemplos têm como finalidade demonstrar a assunção desta carta identitária do país. Nem por acaso escolheu-se três compositores de eras e ilhas diferentes.

Nos seus aspetos estético-formais, a morna, mais do que qualquer outro género musical cabo-verdiano, é eminentemente típica, é canção nacional, constitui expressão e resume de vanguarda do quotidiano crioulo das ilhas de Cabo Verde. As emoções suscitadas pela morna, nas suas cambiantes, são tão determinantes que, poder-se-á dizer, um cabo-verdiano que ainda não tenha experimentado a “perturbação emocional” suscitada pela morna, não é ainda medularmente cabo-verdiano. (da Cruz, citado por Lopes Filho, 2003)

10 O autor deste trabalho também é de opinião que Manuel D'Novas é o melhor compositor de sempre da música de Cabo Verde (morna e coladeira). Um Antropólogo, um Sociólogo, como se queira. Aquele que melhor lê, através das suas composições, a sociedade cabo-verdiana.

A morna abarca, nos seus versos, várias temáticas do quotidiano crioulo. Amores, desencontros amorosos, tristezas, alegrias, emigração com os seus problemas, o apego a terra, a partida o regresso e é até tocado nas cerimónias fúnebres. Ela é também muito utilizada nas serenatas para declarações de amor. Nas próximas linhas deste trabalho tenta-se demonstrar como é que a morna atravessa as diferentes franjas da vida da Nação Cabo-verdiana.¹¹

A instalação dos equipamentos e a transformação de Mindelo da ilha de São Vicente no principal Porto de Cabo Verde e, quiçá, do atlântico, catapultou a ilha para níveis de vida ótimos para a época e o comércio formal e informal gerado pelo Porto e à volta do dele está descrito em várias fontes de literatura escrita e oral de Cabo Verde.

No entanto, nos finais do século XIX o movimento dos barcos no Porto Grande de São Vicente começa a diminuir e paulatinamente vai-se instalando em São Vicente uma crise generalizada e o espectro da fome apodera-se dos seus habitantes.

Tempe de Caniquinha

(Sergio Frusoni)

Sanvecente um tempe era sabe
Sanvecente um tempe era ôte côsa
Cónde sês modjêr ta usába
Um lenço e um xales cor de rósa
Um blusa e um conta de coral

Cónde na sês bói nacional
Tá mornód tê manchê
Cónde sem confiança nem abuse
Tá servid quel cafê
Ma quel ratchinha de cúscús.

Cónde pa nôs Senhora da Luz
Tinha um grande procisson
Cónde ta colóde Santa Cruz
Ta colóde pa San Jon
Lá na rebêra de Julion

Cónde ta cutchide na pilon
Tá cantá na porfia
Cónde ta tchuveba e na porte

11 Note-se que as composições são escritas em crioulo pelo que fica às vezes difícil interpretar numa língua diferente, ainda que seja em Português, a mensagem original do compositor.

Ta vivide que mas sôrte
E que mais aligria.

Povo ca ta andá moda agora
Na mei de miséria tcheu de fome
Ta embarcá ta bá 'mbóra
Sem um papel, sem um nome,
Moda um lingada de carvon.

Era colheita na tchôn
Era vapôr na bahia,
Oh Sanvecente daquês dia
Atê góte de Manê Jon
Tá ingordá na gemáda.

Lá pa quês rua de moráda
Era um data de strangêr
Era um vida folgáda
Ciçarône vida airáda
Ta nadába na dnhêr.

De nôte sentód na pracinha
M' ta partí gônhe assim...
Pa mim pa bô, pa mim,
Pa mim pa bô, pa mim
Era tempe de caniquinha...

Na segunda estrofe o poeta faz referência aos bailes nacionais como sérios, realizados em distintos salões onde os homens se encontravam para dançar com damas bonitas do Mindelo. (Rodrigues, 2017). Frusoni acrescenta que nesses bailes com educação era servidos um café e uma fatia de cuscus¹².

Continuando a descrever os momentos áureos de São Vicente, o compositor faz uma incursão pela religião e pelas festas pagãs da ilha. Uma procissão no

12 Cuscus – bolo típico de Cabo Verde, feito à base de farinha de milho e que é servido no final da festa acompanhado de uma chávena de café bem quente. Uma tradição que atravessou os tempos e que ainda hoje acontece em muitas festas privadas. Sérgio Frusoni (Mindelo, 1901-Lisboa, 1975). Filhos de pais italianos, funcionário de empresas inglesas (S. Vicente), locutor da Rádio Barlavento apresentava em crioulo o programa "Mosaico Mindelense". Poeta bilingue - crioulo, português.

dia do Santo Padroeiro da ilha (Vicente) que ainda hoje continua a arrastar vários fiéis e curiosos às ruas de Mindelo. Também uma referência às festas de romaria (São João e Santa Cruz) na Ribeira de Julião, um local afastado do centro da cidade de Mindelo. No porto vivia-se com muito mais sorte e com mais alegria. As ruas da cidade estavam sempre cheias de estrangeiros e os que viviam dessa azáfama à volta do Porto nadavam em dinheiro. À noite juntavam-se na praça para dividir os ganhos do dia.

No entanto, Soncente já não é assim. A situação complica-se e Frusoni explica porquê. As pessoas agora andam no meio da miséria e da fome. Muitas embarcavam e partiam para as roças de São Tomé, sem documento, sem um contrato de trabalho, em condições degradantes nos navios que aportavam em São Vicente. O compositor afirma que as pessoas eram transportadas nos navios como a carga que estes vinham buscar em São Vicente, o carvão.

Mas a morna canta também os amores. A morna canta a distância e o mar está quase sempre presente a separar aqueles que se amam.

Lua nha testemunha

(B. Léza)

Bô ca ta pensa nha cretcheu
Nem bô ca ta imaginá
C'ma longe di bô 'm tem sofrido
Perguntá lua na ceu
Lua nha companhera di solidão
(...)

Composição de B. Léza que canta o sofrimento, o do amor ausente e que tem a lua como testemunho da sua dor e da sua solidão. Reza a estória que ele terá escrita esta morna já no hospital momentos antes da sua morte.

Mas a morna canta também a saudade da sua terra e as desilusões da emigração com o mar como moço de recado, como mensageiro, aquilo que agora faz o correio eletrónico ou uma rede social qualquer.

Bejo de sodade

(B. Léza)

Onda sagrada di Tejo
Dixa'm bêjabo bô aga
Dixa'm dabu um bêjo
Um bêjo di mágua
Um bêjo di sodade
Pá bô lêvá mar
Pá mar lêvá nha terra

(...)

Consta que B. Léza terá escrito esta música num momento difícil da vida em que se encontrava internado num hospital em Portugal. O seu quarto tinha vista para o rio Tejo que lhe terá servido de inspiração para letra onde ele pede ao rio para lhe levar a mensagem ao mar e que o mar a entregasse à sua terra, a ilha de São Vicente. Note-se que é muito frequente associar-se a expressão “nha terra” à terra onde o umbigo está enterrado.

Estranger é um ilusão

(Manuel D'Novas)

Ó mar q'ta bai di norte pa sul
Falam quês gente na Mindelo
C'ma estrangêr ê um ilusão

Pa mó ês dtchá d'armá castelo no ar
Pa mô êss vidinha di mar
li Na estrangêr ta matá

Ês pensá Li na estrangêr ê um paraíso
Gente ta ganhá dnhêr sem culmiss
Sem troment sem cansêra

(...)

Nesta morna o compositor Manuel D'Novas, ele próprio emigrante e marítimo durante muitos anos, também socorre-se do mar para enviar uma mensagem àqueles que também pensam em emigrar-se, convencidos que ganha-se muito di-

nheiro no estrangeiro sem tormentos e sem canseiras. Ele pede-lhes que deixem de construir castelos no ar porque a vida do mar é dura e mata.

Podia-se continuar a desfilar aqui uma série de letras de mornas como forma de demonstrar como a melodia da morna está no DNA do cabo-verdiano, mas o essencial fica demonstrado com esses exemplos selecionados e aqui apresentados.

Como facilmente se compreende, através de algumas letras apresentadas, a morna viaja com a emigração cabo-verdiana para os quatro cantos do mundo. Onde há um cabo-verdiano, independentemente da sua classe social ou do seu nível académico, existe uma morna em suporte editado ou então um violão e uma garganta que vão produzindo a melodia da morna como forma de manter a ligação à terra que o viu nascer. Portanto, a morna desempenha um papel fundamental na ligação entre Cabo Verde e a sua diáspora.

Tal como referido, a morna também está fora do território cabo-verdiano. Num primeiro momento junto das comunidades cabo-verdianas, mas ela paulatinamente começa a ser ouvida por estrangeiros que de uma forma ou de outra se relacionavam com os Cabo-verdianos. A partir dos anos 90 a morna vai sofrer um impulso grande e vai conquistar espaço nos melhores mercados musicais do mundo.

3. Cesária Évora: morna de património nacional a imaterial da humanidade

Nos finais dos anos 90 Cesária Évora¹³, uma cantadeira de morna nas noites de Mindelo é convidada por outro grande nome da morna, Bana¹⁴, para atuar

13 Cesária Évora, Cise para os amigos, nasceu a 27 de agosto de 1941 na cidade de Mindelo, em Cabo Verde. Filha de Justino da Cruz Évora tocador de cavaquinho e violão e de D^a Joana, o grande e eterno amor da sua vida. A cantora é considerada a “embaixadora da Morna”, tendo editado 24 discos, entre originais, ao vivo e em parceria com outros artistas de vários países. A 17 de dezembro de 2011, a Diva da Morna faleceu aos 70 anos, deixando Cabo Verde e o mundo consternado com a sua morte, na mesma cidade que a viu nascer e traçou-lhe o destino para a Morna. A 8 de março de 2012, o Aeroporto Internacional de São Pedro (São Vicente) foi renomeado para Aeroporto Internacional Cesária Évora. À entrada da aerogare do aeroporto foi construída uma praceta onde passa a estar uma estátua de três metros de altura da falecida cantora.

14 Adriano Gonçalves ou simplesmente Bana. Nasceu no dia 5 de março de 1932, na ilha de São Vicente. Oriundo de uma família pobre e humilde, era o filho mais novo de Vasco Almeida e de Maria Cristina Gonçalves. Bana, viveu a sua infância num dos piores períodos de São Vicente, durante a Revolta das Bandeiras Negras, numa altura em que a fome assolava a ilha. Começou a cantar ainda miúdo nos botequins do Mindelo. Com a sua voz firme encantou

em Lisboa e nos Estados Unidos da América. Com o suporte de grandes músicos Cabo-verdianos como por exemplo Paulino Vieira, o sucesso é grande e o mundo começa a conhecer melhor esse género musical Cabo-verdiano e a ouvir falar de Cabo Verde pela primeira vez.

Mais tarde Cesária assina um contrato com um produtor musical cabo-verdiano que vivia em Paris e finalmente Cesária Évora sobe nos maiores palcos do mundo. De Tóquio a Nova York, passando por Paris, as salas estão esgotadas e a morna torna-se num produto consumido por praticamente todas as nacionalidades. É o processo de globalização da morna a atingir o seu auge e consagração.

Cesária, tal era a sua simplicidade, ia dizendo que cantava sempre da mesma forma, numa dessas salas famosas ou numa serenata com um grupo de amigos. Pelo caminho foi recebendo várias condecorações. Resume-se a seguir as mais sonantes, apenas para ilustrar, o quanto ela contribuiu para a divulgação da morna e de Cabo Verde no mundo¹⁵.

- Em 1999, Portugal, agraciou Cesária Évora com a medalha da Grã-Cruz da Ordem do Infante D. Henrique.
- O galardão *Les Victoires de la Musique* para Melhor Álbum de *World Music* foi-lhe atribuído por duas vezes: em 2000 pelo álbum “Café Atlântico” e em 2004 pelo álbum “Voz d’Amor”.
- “Voz d’Amor” foi igualmente premiado em 2004, com o *Grammy* para Melhor Álbum de *World Music*.
- Em 2009, o presidente Francês Jacques Chirac distinguiu-a com a medalha da Legião de Honra de França.
- Em dezembro de 2010, no Rio de Janeiro, o Presidente Lula da Silva condecorou Cesária Évora com a medalha de Ordem do Mérito Cultural 2010.
- Cesária Évora foi distinguida com o prémio carreira na gala do Cabo Verde *Music Awards* 2011.
- A título póstumo, a cantora foi homenageada com uma estátua no Aeroporto de São Vicente, que a partir de março de 2012, passa a designar-se Aeroporto Internacional Cesária Évora.

em Dakar e depois em França, antes de fixar residência em Portugal, onde atingiu o estrelato. Gravou meia centena de LP’s e viajou pelos quatro cantos do mundo a espalhar o nome de Cabo Verde. Ajudou a lançar uma dezena de músicos cabo-verdianos. “Só lhe faltou ir à Lua”, disse um dia Manuel de Novas.

15 Referências tiradas do *site* <http://cesariaevora.sapo.cv/biografia>.

Embora outros tivessem cantado a Morna em vários países, foi Cesária Évora quem catapultou a Morna para uma projeção jamais imaginada. Em 13 de Dezembro de 2012 a Morna é declarada património nacional e são empossadas, pelo Primeiro-Ministro de Cabo Verde²¹, as comissões que passaram a tratar da candidatura da Morna a Património do mundo.

Finalmente, no dia 11 de dezembro de 2019, na 14 sessão do Comité Intergovernamental para a Salvaguarda do Património Cultural e Imaterial, em Bogotá, Colômbia, a Morna foi consagrada pela UNESCO como Património Cultural Imaterial da Humanidade, tornando-se um dia de referência na história da nação cabo-verdiana.

Conclusão

Pelo que ficou demonstrado, a morna nasce em Cabo Verde e faz um percurso notável entre as ilhas. Fruto do próprio movimento de expansão do povoamento e desenvolvimento das diferentes ilhas a morna torna-se, provavelmente, na expressão cultural que mais liga a Nação Cabo-verdiana.

É aceite pacificamente por todos independentemente da ilha de nascença, da religião, da classe social ou do nível de escolaridade. Profundamente enraizada no ser do Cabo-verdiano, os versos da morna, muito mais do que uma composição poética, apresentam e representam os diferentes momentos da história do país. Descreve as saudades, lamenta os amores perdidos, retrata a alegria das chegadas e a angústia das partidas. Está presente na saudação e no despedir da vida.

No guarda-cabeça¹⁶, a morna é cantada em coro para celebrar a vida e a

16 O Guarda-Cabeça é uma tradição realizada em Cabo Verde, sete dias após o nascimento do bebé. Reza a lenda, que na noite que antecede o sétimo dia de vida da criança, as bruxas vêm buscá-la, sugando-lhe a cabeça enquanto dorme. Este mito nasceu numa época em que predominavam as mortes de recém-nascidos, originadas por complicações de saúde, aliadas à falta de cuidados médicos. Muitas dessas mortes aconteciam antes do sétimo dia de vida, o que fez com que se começasse a questionar o porquê. Várias crenças interrogaram-se sobre se as forças malignas não estariam a roubar a vida dessas crianças e, para isso, era urgente contrapor com as forças do bem, principalmente com orações.

O Guarda-Cabeça é celebrado ainda nos dias de hoje. À meia-noite do sétimo dia, após o nascimento da criança, amigos e familiares reúnem-se à volta do bebé, juntos rezam uma oração e “encantam” com a Morna do poeta Eugénio Tavares, “Ná, Ó Menino ná”, ao som de violões e cavaquinhos. O ambiente de outrora de tensão e receio da presença dos espíritos malignos, é agora substituído pelo espírito de festa e convívio, ao som de música, comida e dança. (<http://www.conexaolusofona.org/>)

vitória dos primeiros dias de vida. A morna da autoria de Eugénio Tavares pede à sombra ruim para se afastar da casa e deixar o seu filho dormir.

Na ô minino ná
(Eugénio Tavares)

(...)

Ná, ô minino ná.
sombra rum fuji de li!
Ná, ô menino ná,
Dixá nha fidjo dormi

(...)

Mas a morna está também presente no momento da partida eterna. Muitos são aqueles que deixam o último pedido à família, “o de ser enterrado com morna”. Este pedido é aceite e executado. Numa passada fúnebre cadenciada, atrás do carro mortuário, os músicos agarrados aos seus violões, cavaquinhos, violinos e tambor, vão mudando de morna em morna, as mornas que em tantos momentos da vida, alegraram a vida do agora defunto e alimentaram os seus amores.

No momento em que o corpo é dado à terra é tocada então a última morna, àquela que marca o momento de rutura do Cabo-verdiano com a música rainha, é o ponto mais alto da saudade daqueles que ficam.

Frank Cavaquim
(Eternidade)

Porta di ceu bô abri
Pa recebê esse bô fidjo
Alma pura e bondosa
Qui dichá povo cu mágua na odjo
Si bondade é salvação pá alma
Voz di povo, voz di Deus
Porta di gloria, abrí divagarinho
Pa recebel cu amor e carinho
Eternidade bô é triste
Esperança mas certo qui nô tem
É riqueza sem momento
Qui catem classe, nem branco nem preto

Bibliografia

Correia e Silva, A. (2005), *Nos tempos do Porto Grande do Mindelo*, Praia: CCP,

Lopes Filho, J. (2003), *Introdução à cultura Cabo-verdiana*, Praia: ISE,

Gonçalves, C. (2006), *Kab Verd Band*, Praia: IAHN,

Gonçalves, C. (2023) *Kab Verd Band A Z, Música & Tradições*, Praia: Ed. do Autor.

Querido, J.(2013), *Um demorado olhar sobre Cabo Verde*, Praia: Ed. do Autor, Praia, 2013.

Reis, J. A. *Subsídios para o estudo da Morna*, RAÍZES, junho, n-º 21, MCMLXXXIV, Praia, pp.9-18 (1961) GARCIA DE HORTA, JIU, LISBOA, 1961

Rodrigues, G. M, e Lobo, I. (1996), *A morna na literatura tradicional*, Praia: ICL

Tavares, E. (1932), *Mornas cantigas crioulas*, Liusboa: J. Rodrigues e Cia Editores, Lisboa,

Sites consultados, entre 18/04/2016 e 01/05/2016:

<http://brito-semedo.blogs.sapo.cv/>

<http://www.humbertoramos.net/cifras/listas/mornas/>

<http://cesariaevora.sapo.cv/biografia/>

<http://noticiasdonorte.publ.cv/40274/moacyr-rodriques-completa-doutoramento-na-fcshnova-com-82-anos/>

<http://www.conexaolusofona.org/>

http://www.eugeniotavares.org/docs/pt/obra/index_obra.html

Músicas e respetivos compositores utilizadas (por ordem que aparecem no trabalho)

- 1 - Regasu – Orlando Pantera
- 2 - Tributo Final – Manuel d’ Novas
- 3 - Ódio é Pobreza – Paulino Vieira
- 4 - Nôs morna – Manuel d’ Novas
- 5 - Tempe de Caniquinha – Sergio Frusoni
- 6 - Lua nha Testemunha – B. Léza
- 7 - Bejo de Sodade – B. Léza
- 8 - Estranger é Ilusão – Manuel d’ Novas
- 9 - Nâ ó Mininu Nâ – Eugénio Tavares
- 10 - Eternidade – Frank Cavaquim

Nota: As músicas constituem anexos a este trabalho e são interpretadas por:

- 1 – Mayra Andrade
- 2 – Bana
- 3 – Paulino Vieira
- 4 – Ildo Lobo
- 5 – Bana
- 6 – Cesária Évora
- 7 – Amândio Cabral
- 8 – Ildo Lobo
- 9 – Nancy Vieira
- 10 – Bana

Apontamento de leitura

Música e Sociedade cabo-verdiana Múltiplos olhares sobre o perfil e obra de Manuel de Novas, de César Augusto Monteiro (2022)¹

Kab Ver Band AZ, Música & Tradições, de Carlos Filipe Gonçalves (2022)²

Nota de lectura:

Música e Sociedade cabo-verdiana Múltiplos olhares sobre o perfil e obra de Manuel de Novas, *de César Augusto Monteiro (2022)*

Kab Ver Band AZ, *Música & Tradições, de Carlos Filipe Gonçalves (2022)*

*Isabel Lima Lobo*³

1. Música e Sociedade Cabo-verdiana Múltiplos olhares sobre o perfil e obra de Manuel d'Novas, de César A. Monteiro

César Monteiro, é sociólogo e especialista em ciências musicais - designações que ganham nele um especial significado pela responsabilidade, iniciativa, ânimo e o abrir caminhos numa busca constante de conhecimento dos fenómenos sociais cabo-verdianos.

Os estudos cabo-verdianos têm recebido substanciais apports nas mais diversas áreas das ciências sociais. A música cabo-verdiana, e o seu estudo, sempre esteve em cena, interesse que se justifica pelo facto de esta representar, como salienta o A., uma das mais fortes expressões sociais cabo-verdianas. Desde as primeiras descrições da importância do batuque e das canções crioulas cabo-verdianas, passando pela tabanca, festas juninas, rituais de morte e demais manifestações culturais nas quais ponteia a música, a historiografia da música cabo-verdiana vem registando um constante crescendo de estudos constatando-se uma grande diversidade de abordagens nos seus vários aspetos.

1 Praia: Edição do Autor.

2 Praia: Edição do Autor

3 Doutora em Ciências Sociais, ramo Ciências Literárias, pela Universidad de Oriente, Cuba. lobisabel@gmail.com

A diversidade desta produção em Cabo Verde pode ser rastreada, por um lado, no conjunto de coletâneas de textos musicais e, por outro, um conjunto de estudos de cunho etnológico, etnográfico, antropológico e musical aportam uma visão diferenciadora e diferenciada sobre o fenómeno musical, cultura e identidade cabo-verdianos. Acrescente-se que a música presta-se, como objeto privilegiado, a uma discussão identitária muito atual.

Note-se que este interesse para com a música cabo-verdiana vem crescendo nestas duas últimas décadas deste século fora das fronteiras do arquipélago. Consta-se que estes estudos de um modo geral, dentro e fora de Cabo Verde, oscilam quanto ao seu grau de rigor e novidade de informação e conhecimento, o que carece de uma leitura crítica constante desta produção volumosa ao longo do tempo sobre a música cabo-verdiana. Este sentido crítico que a obra investigativa de César Monteiro integra é também resultado duma expressão do ser cabo-verdiano ao pensar o nacional e o identitário.

O percurso de César Monteiro sai reforçado aquando do encontro com Argeliers Léon, percursor da musicologia contemporânea cubana. Move-se para um terreno de investigação científica muito fértil, buscando novas leituras da realidade complexa dos fenómenos sociais, a partir dos conceitos de sincretismo, transculturação, contexto e outros, sempre sob um olhar crítico. Ao privilegiar a busca da dinâmica que preside à evolução do social contribui significativamente para a abordagem da problemática da sociedade cabo-verdiana e da sua natureza complexa, pelo *biais* da aculturação ou transculturação, outras pelo conceito de transmigração musical, com análises justificadas pelos vários contextos de produção e receção das diversas significações e (re)significações do facto cabo-verdiano resultando.

Música e Sociedade Cabo-verdiana Múltiplos olhares sobre o perfil e obra de Manuel d'Novas - que desde o título expressa o conhecimento em função da busca da identidade cultural-musical, a fim de compreender o ser nacional-musical, e esclarecer a função da cultura-música como expressão do ser cabo-verdiano - permite afirmar uma conceção inovadora e oferecer um novo contributo à investigação socio musicológica cabo-verdiana, realizando uma análise epistémica do ser cabo-verdiano, como construção socio cultural, através da música, a partir do que define e identifica o cabo-verdiano, cruzando várias vozes e olhares, num universo mais geral e problemático, o da música cabo-verdiana e concreto-particular, Manuel d'Novas.

Música e Sociedade Cabo-verdiana Múltiplos olhares sobre o perfil e obra de Manuel d'Novas estrutura-se em uma Introdução, quatro partes, - a saber: I. A música na sociedade cabo-verdiana, II. Processos de mudança da música cabo-verdiana: a música, III. Manuel d'Novas na música cabo-verdiana, IV. O percurso musical e o seu contributo para a música cabo-verdiana - interligadas por uma lógica de exposição do geral ao particular, da sociedade e da música cabo-verdianas para o caso de Manuel d'Novas, Conclusão, Referências bibliográficas, Anexos. No global, é uma obra sobre sociedade e música, cultura e identidade, nada mais ajustado ao momento presente.

A análise da música cabo-verdiana nutre-se de referentes teóricos e filosóficos diversos com o objetivo de compreender este fenómeno histórico, social e cultural, assumi-lo na sua complexidade, generalidade e individualidade (Manuel d'Novas) quando é necessário (re)interpretá-lo. Assim a Parte I, ao definir *a natureza aberta e sincrética da sociedade cabo-verdiana, associada ao seu processo de miscigenação, ecletismo, plasticidade e maleabilidade* (p.22) afirma a dificuldade de *definição, delimitação e abrangência do conceito de música cabo-verdiana, enquanto importante pilar do sistema sociocultural* (p.22)

A análise realizada ao discurso cabo-verdiano aponta as suas diferentes e contraditórias posições, como por exemplo a de alguns músicos e investigadores, pauta-se pela ideia de identidade e da sua rede de múltiplas relações, o que por sua vez realimentam um continuum dialético. A música cabo-verdiana é definida como um *facto social total* (p.34, 65) mas como toda música com *intenções estéticas, artísticas ou lúdicas, variáveis de acordo com o autor, com a zona geográfica, com a época* (p.34). Os sentimentos e valores que identificam os sujeitos com o ser cabo-verdiano é expressão de identidade e por sua vez reflexo desta.

Na lógica do processo cultural manifesta-se a transitividade entre o geral (nacional) e o particular (Manuel d'Novas) e vice-versa. As categorias identidade e cultura são eixos articuladores do estudo orientada a análise do ser cabo-verdiano como construção também cultural que se revela vinculada à formação da nação, num processo dialético mediado pela atividade do sujeito, o cabo-verdiano, na conjugação da cultura e identidade e lhe confere um significado criativo a todos os resultados da produção cultural, artística e estética, a música cabo-verdiana apresenta *uma interessante diversidade de ritmos e géneros musicais* (p.57).

Assim, tipificação da música cabo-verdiana apresenta uma natureza *mais aberta, abrangente e dinâmica ... a partir de uma combinação entre a sua di-*

menção musicológica, enquanto critério essencial da padronização, e a sociológica, que se nos afigura igualmente relevante (p.69). Deste modo se aborda a morna, o funaná, a tabanca, talaia-baxu, e.g. e se avança, Parte II, para uma problematização sobre as questões de tradição, modernidade e contemporaneidade, padronização, regionalismo, mestiçagem da música cabo-verdiana e seus tipos assim como as suas ligações com a diáspora e a dança. A problemática e a correlação entre o atual e o anterior, o novo e o velho, o tradicional e o moderno é trazida ao de cima e adquire uma conotação social inegável. Estes conceitos que se revelam no discurso dos entrevistados e na análise da obra de d'Novas enriquece a investigação na medida em que chama a atenção para um discurso fragmentado e empírico muitas das vezes.

A visão holística da investigação possibilita compreender a complexidade da problemática estudada, desde as diversas perspectivas teóricas. A consulta da literatura geral e específica, com os autores de referência e mais atuais, constante das Referências bibliográficas, permite estabelecer os pontos de contacto das diferentes visões em torno do papel da identidade e da cultura no processo nacional dos diversos atores enriquecida pelas entrevistas aos diversos atores deste universo socio cultural (musical) e revelar divergências em diversos aspetos. A investigação realizou-se a partir de um enfoque inter e transdisciplinar, holístico, ao tratar questões gnosiológicas, ontológicas, socio musicológicas surgiram sentidos de continuidade, ruptura e superação que caracterizam as diversas etapas da música cabo-verdiana e do percurso de Manuel d'Novas, aspetos estes que evidenciam a complexidade da análise e das suas nuances.

A história da vida e o percurso musical de Manel d'Novas como um todo, conforme é apresentado na Parte IV, é de facto uma análise dos múltiplos contextos em que este músico compositor se desenvolveu. Conclui-se que em Manel d'Novas e sua obra as problemáticas socioeconómicas e histórico-ideológicas (políticas) são oferecidas em momentos específicos da sua vida mas também da de Cabo Verde. Pese embora a leitura plural dos entrevistados evidência incontornável da construção artística d'Novas é o seu enfoque social crítico-humanista, com recurso à sátira e ao humor, que toma diversas significações num contexto cultural datado por cada uma das suas composições. Ao pôr em presença os diversos discursos e opiniões dos entrevistados sobre a obra d'Novas e a dimensão estética (tão esquecida em tantos estudos mas fundamental tratando-se de texto artístico) desta, o A. traz um novo fôlego à historiografia musical cabo-verdiana (em boa hora). Sublinha o legado deixado à sociedade cabo-verdiana em temas na sua vasta obra musical, nos

quais a mulher ocupa lugar forte, de destaque, *num contexto particularmente difícil marcado pela emigração e pela própria evolução da sociedade mindelense e da sua cultura musical, entre 1966 e 1972, Manel d'Novas compõe oito coladeras que colocam a mulher cabo-verdiana no epicentro das atenções, na linha satírica dos dois grandes compositores cabo-verdianos - Ti Goy e Frank Cavaquim -, mas mantendo o seu próprio estilo (p. 631)*

Esta visão d'Novas do mundo cabo-verdiano que a investigação põe a nu revela a assunção de responsabilidade deste compositor e criador na transformação da realidade sobretudo no tocante à ilusão e às consequências da emigração, focando também a figura feminina (stranger é um ilusão, vra tchif). Mas o conjunto de composições que aqui é estudado prende-se com a sua intencionalidade política, conjugada com o tipo eleito p, morna ou coladera, ou com as próprias motivações d'Novas e assim se explica a versatilidade da construção deste compositor (p. 670 – 778). Em relação às questões de estilo, estuda comparativamente d'Novas e Frank Cavaquim, Ti Goy, António Simas, Pedro Rodrigues, Betú.

Particular atenção da investigação à questão do uso da língua, o crioulo, como suporte idiomático legítimo da cultura cabo-verdiana e meio de comunicação e exteriorização dos sentimentos e valores identitários no geral cabo-verdianos, mas particularmente significando uma contribuição ao processo de transculturação, implícita a identidade mestiça e sincrética do cabo-verdiano.. Ao usar naturalmente o crioulo, d'Novas (p. 791) valoriza e resgata o idioma “nosso” e cria e recria uma literatura capaz de expressar a realidade endógena que a diferencia de todas as outras, as contradições internas dentro do complexo sistema de relações socio culturais.

Uma das ideias que se desgarram da investigação a este nível lingüístico é a de que existe uma estreita ligação entre cultura e liberdade, expressa na obra d'Novas e manifestada na sua estética como se este considerasse que as suas composições fossem libertadoras, conjugando o modo de dizer com a sua função social a partir de uma conceção estética e estilo assimilada antes mas inovadora.

Os resultados da investigação revelam como a sociedade e a música cabo-verdiana expressam não só identidade mas uma conceção transformadora, promotora de uma mudança social num contexto marcado por contradições complexas. Mas mais do que tudo o exercício do diálogo crítico analítico em temas como o homem cabo-verdiano e a cultura, a identidade cultural, a liberdade, a linguagem, a mestiçagem, colocam a música cabo-verdiana como um património imaterial nacional (p.835).

No que diz respeito a esta obra de César Monteiro destacam-se como apports a integração dos diversos níveis de análise da cultura e da música cabo-verdiana, nos seus contextos históricos e historiográfico, a consciência de que a investigação do facto social música deverá incorporar a visão holística e ser fundamentada com estudos das fontes sempre atualizadas e diversificadas, a ação do “sujeito” estar muito presente e assim se justifica a parte monográfica a um dos músicos cabo-verdianos mais destacados e o estudo aprofundado da obra de Manel d’Novas e da sua importância para a música cabo-verdiana.

Estas são questões colocadas pelo A. que me suscitaram uma leitura possível de ser feita. Acredito que este livro - trabalho sério, bem construído, com comprometimento científico - é uma análise necessária para a compreensão de um texto maior, o da música e sociedade cabo-verdiana,

2. Kab Verd Band AZ, Música & Tradições, de Carlos Filipe Gonçalves (2022)

Em 2006 Carlos Filipe Gonçalves⁴ brindou-nos com *Kab Verd Band*, que reúne entrevistas, conversas e pesquisas de fundo sobre documentação escrita de vários autores, desde o princípio até o fim do século XX, sobre a música de Cabo Verde (Wikipedia, https://pt.wikipedia.org/wiki/Carlos_Filipe_Gonçalves), antecedente de *Kab Verd Band AZ Músicas & Tradições*.

É uma obra de referência, pelo trabalho a nível musicológico, a nível dos documentos levantados, pela revisão das questões culturais e sociais cabo-verdianas e pela seleção das informações necessárias para a reconfiguração e compreensão da música e das tradições cabo-verdianas. Trabalho esse que requeria hoje uma equipa multidisciplinar de investigadores. No entanto, desde a sua prática periodística Carlos Filipe Gonçalves, ao meter ombros à obra e ao longo do tempo, juntou as peças, realizou estudos nos arquivos diversos públicos e privados, de Cabo Verde e não só; entrevistou músicos, cantores; revisitou, segundo o seu testemunho, inumeráveis periódicos e revistas Cds, singles, Lps, enfim, realizou um levantamento de informações e triagem de dados reveladores.

Em *Kab Verd Band AZ Músicas & Tradições* o conjunto de processos e práticas musicais tradicionais que marcaram e marcam Cabo Verde, ao longo do tempo, é (re)construído, resultando numa visão geral para entender a identidade cabo-verdiana nas suas dinâmicas e estratégias culturais e também a historiografia musical e das tradições nos diversos tempos arquipelágicos. É uma obra

4 Músico, jornalista e investigador, ex-diretor da Rádio Comercial.

incontornável, de referência para os investigadores, músicos e demais interessados nesta matéria, como aponta apropriadamente o Prefaciador, César Monteiro:

seja qual for a designação terminológica que se deseja atribuir à compilação e sistematização de informações ligadas ao valioso património do heterogéneo e vasto campo musical cabo-verdiano, está-se perante uma obra de referência e de consulta incontornável, garantida pela sua originalidade, dimensão e riqueza informativa sem precedentes na historiografia nacional (p. 8).

Em *Kab Verd Band AZ Músicas & Tradições*, num total de 801 páginas, com as respetivas entradas e imagens, o A. teve em conta o rigor dos conteúdos facilitador da heterogeneidade das informações. Com o mesmo fim, recorreu a expedientes editoriais como o Guia Temático de Consulta (p.766), um Relatório Emblemático – discográfico (p.777) e a uma Lista Bibliográfica e Documental (p. 795), para o acesso aos verbetes, por ordem alfabética, ou ainda para complementar conteúdos. Em evidência o suporte teórico e metodológico com o qual tratou a complexidade de tarefas deste tipo de texto, com critérios de seleção de conteúdos e uma bem conseguida articulação dos verbetes nos seus distintos níveis.

A interconexão entre a história e a cultura cabo-verdiana, pelo bias da música e das tradições, admite o resgate do passado como fator para a reflexão sobre a posição de ambas no estágio atual da produção científica nacional. A abordagem em rede põe em evidência que ambos os discursos, o da história e o da cultura, se estruturam narrativamente de modo a abarcar tanto conhecimentos específicos sobre os seus objetos.

O tratamento do conjunto de culturas musicais fundamenta-se na análise e interpretação movendo estratégias multidisciplinares de configuração, contextualização a nível intercultural, de biografias individuais, géneros musicais, movimentos, instituições, práticas, estilos, repertórios, meios de comunicação. Assim, a partir desta conceção, por exemplo, os géneros musicais são apresentados não como categorias estáticas e unificadas, mas em constante mudança. Quanto aos temas, estes estão agrupados alfabeticamente na forma de entradas de um dicionário que abarca nomes de compositores, intérpretes, musicólogos, grupos, locais, instituições, festivais, géneros musicais, instrumentos, siglas, tipos de obras.

Para finalizar: o A. merece um bem haja da comunidade universitária, académica, e dos setores interessados em conhecer mais acerca da sua história como nação, através da sua cultura, tradições e música.

Eventos académicos

Além das semanas académicas concernentes a cada curso de licenciatura, que a Universidade realiza, tradicionalmente, todos os anos, particularmente, ao longo deste ano de 2023 decorreram na Uni-Mindelo um conjunto de atividades académicas dignas de realce. Em virtude da importância redobrada que tais realizações representam para a vida presente e futura da Universidade convém dar-lhes o destaque que devem merecer. Assim,

I

A 3 de março de 2023, realizou-se uma reunião de coordenação com os Docentes do Ciclo de Estudos de Direito, que contou com a presença do Magnífico Reitor, mais 7 Docentes incluindo o Coordenador do Curso, tendo-se registado como resultados do encontro, os pontos assentes e consensualizados seguintes:

1. Em algumas das Unidades Curriculares com nomenclatura II os respetivos Docentes deverão elaborar os Objetivos e a Síntese Programática, das mesmas. São elas: Introdução ao Direito II, Economia Política II, Direito do Trabalho II, Teoria Geral do Direito Civil II, Direito Comercial II, Direito Processual Civil II, Direito das Obrigações II. Por outro lado, em separado, os Docentes deverão remeter ao Coordenador a Metodologia de Avaliação da(s) Unidade(s) Curricular(es) sob sua responsabilidade, bem como a Metodologia de Avaliação e a Bibliografia Atualizada;

2. A “Semana de Direito” a ser realizada brevemente deverá girar em torno da Constituição e revisão constitucional;

3. O novo Plano de Estudos já na posse de todos os Docentes passará doravante a aplicar-se aos estudantes que iniciaram o Curso neste ano letivo de 2022/2023;

4. O anterior Plano de Estudos continua a ser aplicado aos estudantes que já se encontram no sistema, até à conclusão dos seus estudos;

5. Os Docentes foram convidados para colaborarem com artigos e textos de suas pesquisas científicas, na Revista Sociojurídica da Uni-Mindelo, “Direito, Política & Sociedade”;

6. Em virtude de solicitação persistente da ARES foi pedido aos Docentes com grau académico de Licenciatura, a diligenciar em no sentido de, tão breve quanto possível prosseguirem a sua evolução para o grau de Mestre, apesar da sua competência didático-pedagógica e dos vários anos de experiência que acumulam;

7. Neste particular informou-se que está na forja a preparação de um Curso de Mestrado em “Direito e Prática Jurídica” na Uni-Mindelo com a cooperação da Universidade de Valladolid (Espanha). Tal poderá ser uma oportunidade a ser aproveitada;

II

Em maio de 2023 a Uni-Mindelo elaborou e pôs à disposição da comunidade académica (docentes e discentes) uma nova Edição do Código de Processo Civil devido à carência desse instrumento legislativo estruturante do sistema jurídico nacional no mercado livreiro mindelense. Na nota de apresentação, o promotor da iniciativa, fez questão de frisar que foi devido a um trabalho de equipa de colaboradores dinâmicos muito empenhados que o manual, sob a chancela da Uni-Mindelo foi dado à estampa em formato de capa rija. O carácter estritamente editorial da iniciativa, disse o apresentador, “inscreve-se, perfeitamente entre os objetivos desta Academia, visto que se situa a nível da prestação de um serviço à comunidade jurídica, tendo como destinatários privilegiados, estudantes de Direito e os profissionais da área jurídica de um modo geral, sejam eles docentes universitários ou outros, pondo à sua disposição um Código de Processo Civil, em quantidade e qualidade desejáveis, objetivando um melhor exercício jurídico-profissional”. A iniciativa foi aplaudida e bem acolhida pelos presentes no ato de apresentação pública do Código que decorreu no Salão Nobre da Universidade do Mindelo.

III

Nos dias 11,12,13 e 14 de maio, decorreu a Semana de Direito que contou com a programação seguinte: A 11.04.2023, pelas 17 horas decorreu no auditório Onésimo Silveira, um Encontro com Docentes e Estudantes, tendo o Reitor e o Coordenador do Curso, como oradores. Esse encontro teve como ordem do dia o seguinte: 1. Informações; 2. Considerações sobre o Plano de Curso; 3. Diversos.

No dia seguinte pelas 17:00 horas, o Reitor proferiu o discurso de abertura da semana, tendo de seguida, assinado um Protocolo de Cooperação como Centro de Arbitragem Tributária representado pelo seu Presidente, Dr. António Pedro Silva. De seguida, foi proferida uma palestra, ministrada pelo Dr. Nataniel Barros, sobre Arbitragem tributária: A experiência cabo-verdiana, pelas 18:10 horas. Depois foi a vez do Mestre Geraldo Almeida que bridou a comunidade académica com uma Conferência sobre Revisão da Constituição - importância e perspetivas (seguido de debate), pelas 18:50 horas. No termo das Conferências seguiu-se a parte lúdica da Semana com a atuação da Banda BUM da Universidade.

A 13 do mesmo mês, sexta feira, pelas 17:00 horas assistiu-se a uma simulação de julgamento que contou com a participação de estudantes de Direito, como atores da peça. A preparação da simulação contou com o acompanhamento e moderação da Dra. Rosiane Chantre, sob a orientação do Doutor Antero Tavares.

No dia 14, já a encerrar a Semana de Direito, realizou-se uma marcha dos estudantes, rumo a Calhau sob o signo de “Caminhada para a Cognição”.

IV

De 24 a 26 de maio de 2023 foi a vez da Semana Académica do Curso de Licenciatura em Criminologia e Reinserção Social que obedeceu a um programa previamente definido com o seguinte leque de atividades: i. Demonstração de Capoeira; ii. Apresentação dos resultados do Estudo de Opinião sobre a Segurança em São Vicente, pelos estudantes do 2º Ano, seguido de debate; iii. Sessão Prática sobre Drogas e Questões Criminais orientada pela Polícia Judiciária; iv. Apresentação de simulação de uma Cena de Crime pelos estudantes; v. Conversa Aberta com o Intendente da Polícia Nacional, ex. Comandante Regional, João Santos, sobre a perceção de segurança/insegurança pelos cidadãos em São Vicente; vi. Palestra sobre o Tema: “As Forças Armadas no Combate à Insegurança – A Reeducação e Inserção como Vetor Principal”, com o Palestrante Tenente Coronel, na Reserva, José Rui Neves, ex. Comandante da Primeira Região Militar; Convívio de Confraternização entre a Comunidade Académica do Curso, animado pela Banda BUM da Universidade.

V

Nos dias 4, 5 e 6 de outubro do corrente, realizou-se, como é habitual, na Uni-Mindelo, a “Semana Cívica” respeitante ao início do Ano Letivo 2023-2024. Logo no primeiro dia as atenções estiveram centradas no encontro realizado entre os discentes e a Associação de Estudantes da Universidade do Mindelo. Do Programa constaram ainda diversas Palestras, designadamente sobre os Estatutos

da Universidade do Mindelo e sobre o Regulamento Académico da Uni-Mindelo, ministrada pelos Doutores José Lopes da Graça e José Luiz Ramos, respetivamente. Tal palestra teve lugar a 4 de outubro, dia em que foi promovida uma “Conversa aberta” com os discentes da Academia sobre o tema “Como ser um estudante memorável”, dinamizada pela Dra. Samara Lemos.

No dia 5 foram registadas três comunicações a saber: uma sobre a “Apresentação do Estatuto do Estudante-Trabalhador”, outra acerca das “Ferramentas Tecnológicas do Ensino” e uma outra sobre “Sistemas de Avaliação na Universidade do Mindelo”. A primeira esteve a cargo do Doutor José Lopes da Graça e da Mestre Risanda Soares, a segunda foi apresentada pelos Mestres Emanuel Vieira e Marvin Lima e a terceira esteve a cargo do doutor Graciano Nascimento e da Mestre Suely Reis. A última comunicação da semana Cívica centrou-se em torno dos “Sistemas de Financiamento do Ensino Superior (Bolsas de Estudo)” e foi apresentada pela Doutora Sheila Gomes e pela Mestre Risanda Soaes.

Dando sequência à Semana Cívica, procedeu-se no dia 6 a um encontro entre os Coordenadores de cada Curso com os respetivos estudantes visando a explicação genérica do curso e respetivas saídas profissionais, bem como, a abordagem sobre a importância dos instrumentos estatutários e regulamentares estruturantes da Uni-Mindelo e, o esclarecimento sobre os métodos de avaliação e como concorrer a bolsas de estudo. Seguiu-se uma visita guiada às instalações da Universidade dirigida por cada Coordenador do Curso respetivo.

VI

Em maio do corrente, foi celebrado um Protocolo de Cooperação entre a Uni-Mindelo e o Centro de Arbitragem Tributária visando aproximar essas duas entidades em trono de iniciativas relacionadas designadamente, com o fortalecimento da cooperação institucional através da organização de seminários, reuniões de trabalho e conferências, troca de informações, nomeadamente estatística e sobre a atividade processual no âmbito do Protocolo. Mais ainda, o Centro de Arbitragem Tributária de Cabo Verde e a Universidade do Mindelo promoverão a partilha de instrumentos técnicos de trabalho, conhecimentos, relatórios e publicações inerentes às respetivas atividades, com o propósito de enriquecimento técnico-científico recíproco. Para tanto, o Centro de Arbitragem Tributária de Cabo Verde e a Universidade do Mindelo privilegiam as relações bilaterais, acordando na realização de pelo menos duas reuniões anuais de trabalho, com base em agenda aprovada previamente por ambos.

para a cognição”.

VII

Nos dias 7,8,9e 10 de junho do ano em curso (2023) teve lugar na Uni-Mindelo a Semana do Departamento das Ciências Económicas e Empresariais (DCEE) e de Línguas e Relações Empresariais (LRE) tendo tudo começado com uma visita de estudo à ENACOL pelas 9:00 horas, na qual participaram as turmas do Curso de Licenciatura em Gestão de Empresas. Seguiu-se a sessão de abertura da Semana em causa, a cargo do Magnífico Reitor. Em seguida teve lugar duas palestras, sendo uma delas subordinada ao tema “Business Model Canvas” proferida por Cátia Lush e outra sobre a temática “Do sonho à realidade” proferida por Elzo Rodrigues. Como última realização desse dia, os Co-Founder Chris Rocha e Yanick Évora fizeram a apresentação da empresa “Vale CV”.

No dia seguinte pelas 9:30 horas efetivou-se uma visita de estudo a um dos barcos cruzeiros que costumam aportar à ilha de São Vicente. Nessa visita participou a turma do 1.º ano de LRE e a turma do 2.º ano de GHT. À tarde pelas 15:00horas teve lugar uma palestra subordinada ao tem “Quem quer ser gestor?”, seguindo-se a entrega de prémios e certificados de participação.

No dia 9, turmas do 2.º, 3.º e 4.º anos do Curso de LRE realizaram igualmente uma visita de estudo à ENAPOR e em seguida teve lugar, às 11:00 horas na Uni-Mindelo uma palestra sobre a temática: “União Estratégica de Zara” rproferida por Diego Vazquez. No mesmo dia, pelas 15:00 horas procedeu-se à uma conversa aberta/partilha de conhecimentos entre mulheres acerca da temática “mulheres nas TICs” tendo-se contado com a participação das personalidades seguintes: Celeste da Paz, Vereadora e Docente Universitária, Débora Katisa, 1.ª Dama da República de Cabo Verde, Maddie Tavares, Empreendedora e Estética de Beleza, Nilce Santos, Ginecologista e Obstetra e Kathy Moeda, TV host e Digital Influencer. Esse evento teve como apresentadora, Dailene Santos e como moderadora, Nilce Tavares. Às 16:00 horas do mesmo dia decorreu um desfile de moda sob o signo de “Desconstrução de padrões”, tendo participado como Estilistas: Kátia Ferreira e Matilde Gomes. Depois, a encerrar as atividades do dia, foi realizada uma feira com empreendedoras, tendo nela, participado, as empresas “Coisinhas”; “Criola Beauty”, “Lene Makes”; MBstore” e “Xaxu Accessories”.

A Semana foi encerrada com um convívio no Calhau, realizado no dia seguinte.

DISCURSO DO MAGNÍFICO REITOR POR OCASIÃO DO CONGRESSO DA 5.^a RACS

5.^a RACS 2023

03 de maio

DISCURSO DE ABERTURA

S. E. Senhor Presidente da República de Cabo Verde, Dr. José Maria
Neves

Exmo. Senhor Presidente da RACS, Prof. Doutor Jorge Conde

Senhor Secretário de Estado da Saúde

Senhor Presidente da Fundação Isidoro da Graça

Senhores Diretores do Ensino Superior de CV e de Portugal

Magníficos Reitores e Presidentes das Universidades e Instituições de
Ensino Superior respetivamente

Senhores Vereadores e Eleitos Municipais

Ilustres personalidades académicas

Senhores Membros dos Conselhos Científico e Diretivo da UM

Estimados estudantes

Caros Convidados

Minhas Senhoras, Meus Senhores

É para mim e para toda a comunidade académica da Universidade do Min-
delo um enorme prazer receber tão altas personalidades académicas em São Vi-
cente, neste Auditório Onésimo Silveira onde habitualmente decorrem os gran-
des Atos da Universidade. O prazer é redobrado porque se trata de uma iniciativa
muito especial e muito acarinhada, na qual aderiram altos e legítimos represen-
tantes de instituições amigas, públicas e privadas, justificada pelos profundos
laços de amizade que nos unem e também por muita cumplicidade.

Quero começar por saudar S. E. Senhor Presidente da República, Dr. José Maria Neves

cuja presença mostra de forma clara e inequívoca a importância que atribui às questões que preocupam à CPLP e, neste caso concreto, ao ensino superior no espaço lusófono, ao mesmo tempo que empresta brilho e prestígio à esta Cerimónia. Não posso deixar de expressar-lhe aqui, Excelência, um agradecimento sincero pela honra que nos concede com a sua institucional presença.

Cumprimento de igual modo, com muita amizade e consideração, o Senhor Presidente da Direção da RACS, Professor Doutor Jorge Conde, que muito tem contribuído em prol desta Rede Académica.

Permitam-me aqui destacar a pessoa do Senhor Professor Almeida Dias, Presidente da Assembleia Geral da RACS a quem endereço uma saudação especial e, por seu intermédio, cumprimentar efusivamente todos os membros da nossa Rede Académica.

Consintam-me, ainda, com especial consideração endereçar as nossas cordiais saudações ao Senhor Professor Doutor João Lobato, ele que esteve na génese desta Rede Académica e continua a dar uma contribuição relevante e decisiva para o futuro da mesma.

A todas e a todos os meus agradecimentos.

Quando o Presidente da RACS nos interpelou, incitando-nos a organizar a 5ª reunião da RACS, em parceria com a Direção da Rede, de imediato se nos fizeram presentes as nossas limitações e dificuldades da nossa Academia, mas sobre pôs-se no imediato a aceitação do repto mercê da nossa capacidade organizativa e da oportunidade que um evento desta natureza representa para a Universidade, para a ilha e para o país. Por isso decidimos acolher o evento e cá estamos nós.

Bem-vindos, pois, a São Vicente, terra da morna e da coladeira, terra de Cesária Évora, do Bana e Manel D'Novas, mas também do Germano Almeida, Kiki Lima e tantos outros grandes nomes da cultura cabo-verdiana. O Mindelo, a cidade que nos acolhe e empresta o nome à nossa Universidade, é uma cidade da cultura e a cada dia mais, também, da ciência. Não só porque nela viveram e vivem renomados escritores, mas também, distintas personalidades que dedicaram e vêm dedicando a sua vida à ciência, colocando esta ilha de S. Vicente num lugar cimeiro em Cabo Verde. É, pois, um privilégio acolher o 5.º Congresso

da RACS nesta cidade e esperamos que a Universidade consiga corresponder à confiança nela depositada

Nesta edição da RACS, vão ser discutidos temas importantes e vitais para o futuro desta organização e até para ajudar a materializar o projeto da CPLP. Gostaríamos, por isso, de aproveitar este momento para uma vez mais, referir às dificuldades que os nossos docentes, investigadores e estudantes têm em participar em projetos de investigação conjunta com profissionais de instituições parceiras e em programas de mobilidade académica, nomeadamente com Portugal.

Desde 1997, que os Ministros da Educação da CPLP, em Lisboa, identificaram a mobilidade académica como uma área estratégica de cooperação incontornável. Contudo, mais de 25 anos depois, constatamos que os avanços conseguidos são muito tímidos.

As dificuldades estão identificadas e as propostas de soluções existem. De entre elas, destaco o Estatuto do Cidadão Lusófono, iniciativa de Cabo Verde, que compreende uma série de medidas nomeadamente a isenção e facilitação de vistos a uma certa categoria de individualidades dos países lusófonos.

Definindo-se a CPLP como “uma comunidade de pessoas” lema adotado por Cabo Verde durante a sua presidência da comunidade (2018-2020), faz todo o sentido, a atribuição de um direito porventura, a um passaporte de serviço ou a um visto especial para a determinadas categorias, neste caso, reitores, presidentes de IES, investigadores, docentes e estudantes.

Ainda, nesta perspetiva, registamos as palavras do Senhor Primeiro Ministro de Cabo Verde, Dr. José Ulisses Correia e Silva, segundo o qual “falar de pessoas, é falar de cidadania, e, ela só se poderá materializar com a livre circulação”.

Acreditamos que, se solicitado, Sua Excelência o Presidente da República de Cabo Verde, Dr. José Maria Neves, usaria a sua Diplomacia académica e sua Magistratura de influência para, no contexto da CPLP, abrir portas onde se erguem muros, no sentido de ultrapassar as dificuldades e concretizar este desiderato.

Em relação aos temas que irão ser discutidos, estamos seguros que os congressistas serão ousados, sobretudo aquando da discussão dos painéis 4 e 5, e que

daí resultarão propostas concretas para as questões de Avaliação e Qualidade do Ensino Superior e, também, do Reconhecimento de Graus e Diplomas, todos no espaço da Lusofonia.

Terminamos, saudando-vos a todos e desejando que este encontro do Mindelo, o quinto da organização, seja gratificante e fecundo e permita o estabelecimento de contactos e vínculos que se traduzam em ganhos para toda a Rede de um modo geral e para cada uma das instituições de ensino superior aqui presentes, criando-se as condições para que as mesmas desempenhem em pleno a promoção da cooperação académica e científica.

Mais ainda, formulo, naturalmente, os sinceros votos de que os participantes possam desfrutar desta bela ilha, aconchegada pela Ilha de Santo Antão e cuja baía é considerada das mais belas do mundo e se encontra protegida pelo “Djeu”, o Ilhéu dos Pássaros.

Muito obrigado pela vossa atenção.

PROTOCOLO DE COOPERAÇÃO ENTRE CENTRO DE ARBITRAGEM TRIBUTÁRIA DE CABO VERDE E UNIVERSIDADE DO MINDELO

Considerando

Que o Centro de Arbitragem Tributária de Cabo Verde (CAT) é uma pessoa coletiva pública, sem fins lucrativos, dotado de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, criado pelo Decreto-Lei n.º 25/2018, de 24 de maio. Igualmente, o Centro de Arbitragem Tributária é um centro de decisão, divulgação e conhecimento em matéria arbitral ao serviço do Estado dos cidadãos e das empresas de Cabo Verde.

Que o Centro de Arbitragem Tributária de Cabo Verde (CAT) é competente para constituir o tribunal arbitral para o julgamento de litígios que tenham por objeto quaisquer matérias jurídico-tributárias, nomeadamente de litígios entre as empresas e o Estado que importem a apreciação da legalidade de atos tributários, taxas e contribuições.

Considerando

Que a Universidade do Mindelo (UM) é uma entidade independente dotada de autonomia administrativa e financeira, cujo objetivo primordial é a promoção e realização da investigação, a transferência e valorização do conhecimento científico e tecnológico, bem assim a produção, atualização e difusão do conhecimento.

Que a Universidade do Mindelo (UM) é um centro de divulgação do conhecimento e de produção científica e doutrinária em Cabo Verde e visa proporcionar um contributo válido a matérias relacionadas não apenas com o direito, de um modo geral, mas também como economia, gestão, fiscalidade e sistema jurídico interno e internacional, abrangendo ainda, artigos e ensaios tanto de investigação científica como de leituras críticas concernentes à realidade política e sociojurídica nacional.

Considerando

Que o Centro de Arbitragem Tributária de Cabo Verde e a Universidade do Mindelo partilham a vontade de apostar seriamente na melhoria da eficiência e da eficácia das suas atuações, merecendo a relação com o Estado, os contribuintes e as empresas e os seus diversos representantes um especial destaque, porquanto, o estabelecimento de uma relação de diálogo profícuo, colaboração,

baseada na confiança mútua, na transparência e na boa-fé permitirá melhorar a coordenação entre as duas Entidades, no quadro do reforço dos mecanismos de parceria e cooperação institucional.

Assim, o Centro de Arbitragem Tributária de Cabo Verde, representado pelo Presidente, Dr. António Pedro Silva, e a Universidade do Mindelo; representado pelo seu Reitor, Professor Doutor Albertino Emanuel Lopes da Graça, acordam em celebrar um Protocolo de Cooperação Institucional, que se rege pelas seguintes cláusulas a seguir indicadas:

Cláusula 1^a

Objeto e âmbito

O presente Protocolo tem por objeto enquadrar e formalizar as ações de cooperação institucional entre o Centro de Arbitragem Tributária de Cabo Verde e a Universidade do Mindelo relativamente a matérias de interesse comum, nomeadamente, nas áreas de formação, e de procedimentos administrativos

Cláusula 2^a

Matérias de interesse comum

1. O Centro de Arbitragem Tributária de Cabo Verde e a Universidade do Mindelo consideram de interesse comum a partilha de experiências com vista ao reforço da cooperação institucional e da promoção da gestão eficaz de informação, tendo em conta as responsabilidades que lhes estão cometidas e sem prejuízo de outras que venham a ser identificadas na implementação do presente Protocolo, nomeadamente:

Agilizar e facilitar a comunicação entre as duas instituições;

Fortalecimento da cooperação institucional através da organização de seminários, reuniões de trabalho e conferências no âmbito do presente Protocolo;

Troca de informação, designadamente estatística, sobre a atividade processual no âmbito do presente Protocolo.

2. As Partes trocarão entre si as informações referidas no número anterior para aplicar este Protocolo relativas às matérias de interesse comum, e só poderão ser comunicadas às pessoas ou departamentos designados pelos signatários.

3. As Partes diligenciarão na implementação de mecanismo e de partilha de informação estatística.

Cláusula 3ª

Modalidades de Cooperação

1. Sem prejuízo de outras modalidades que se revelam apropriadas em função dos objetivos concretos de cada ação de cooperação, o Centro de Arbitragem Tributária de Cabo Verde e a Universidade do Mindelo privilegiam as relações bilaterais, acordando na realização de pelo menos duas reuniões anuais de trabalho, com base em agenda aprovada previamente por ambos.

2. As reuniões referidas no número anterior devem, nomeadamente, permitir a identificação de ações concretas de cooperação a promover entre o Centro de Arbitragem Tributária de Cabo Verde e a Universidade do Mindelo.

Cláusula 4ª

Troca de documentação e informação técnica

Com o propósito de enriquecimento técnico-científico recíproco, o Centro de Arbitragem Tributária de Cabo Verde e a Universidade do Mindelo promoverão a partilha de instrumentos técnicos de trabalho, conhecimentos, relatórios e publicações inerentes às respetivas atividades.

Cláusula 5ª

Formação e partilha de experiências

1. O Centro de Arbitragem Tributária de Cabo Verde e a Universidade do Mindelo trocarão informações sobre Seminários, Workshops ou outras ações de formação que promovam ou que apoiem, nomeadamente, no domínio das áreas de interesse comum a que se refere a cláusula segunda, reservando um número limitado de lugares para a frequência das mesmas pelos respetivos funcionários.

2. Com vista à cooperação na área da fiscalidade e afins, as Partes poderão estabelecer acordos de ação de formação e de intercâmbio de pessoal qualificado, informações e estudos técnicos, bem como de experiências no domínio da organização e funcionamento de ambas as administrações.

Cláusula 6ª

Acompanhamento

O acompanhamento da execução do presente Protocolo é assegurado por representantes a designar por cada uma das Partes signatárias do presente Protocolo.

Cláusula 7^a

Avaliação

O Centro de Arbitragem Tributária de Cabo Verde e a Universidade do Mindelo avaliarão conjuntamente, de dois em dois anos, a execução do presente Protocolo.

Clausula 8^a

Entrada em vigor

O presente Protocolo entra imediatamente em vigor após a sua assinatura pelos representantes de ambas as Instituições.

Mindelo, 11 de maio de 2023

O Representante do Centro de Arbitragem Tributária de Cabo Verde
Dr. António Pedro Silva

O Representante da Universidade do Mindelo
Professor Doutor Albertino Emanuel Lopes da Graça

