

**EM BUSCA DE UM MODELO ADEQUADO DE ORGANIZAÇÃO
ADMINISTRATIVA EM PAÍS ARQUIPELÁGICO**

I – Introdução

1.1.º - Na conferência por mim proferida na Praia defendi que a questão da organização administrativa de Cabo Verde deve ser debatida, não a partir de modelos exteriores, mas sim, tendo em atenção a dimensão geodemográfica, a natureza insular do país e relação benefício/custo de cada modelo, podendo agora acrescentar que a problemática da **regionalização/descentralização** e a da **desconcentração/administração directa** deve ser sempre tratada sob esse ponto de vista e tendo em atenção que a aproximação das instituições públicas – quer integrem a administração autónoma, quer a directa quer a indirecta – deve ser a principal preocupação na escolha dos modelos de organização administrativa do país.

Acresce a tudo isto que num país arquipelágico, toda essa organização não pode perder de vista três grandes vectores, a saber:

- 1. - A complementaridade inter-ilhas ou entre conjunto de ilhas;**
- 2. - A solidariedade intra-ilha e inter-ilhas;**
- 3. - A racionalidade do modelo de organização.**

Os dois primeiros vectores decorrem da natureza insular do país e o último tem uma natureza económico-financeira e funcional que determina a necessidade de rentabilizar meios humanos e materiais e de racionalizar a sua utilização.

Começemos por explicar sumariamente cada um desses vectores.

II – Análise dos Vectores Estruturantes da Organização Administrativa

2.1 – A complementaridade inter-ilhas ou entre conjunto de ilhas

No que se refere à complementaridade entre ilhas, entendemos que ela é decisiva para nortear uma escolha cientificamente correcta, sob o ponto de vista da complementaridade económica e sócio-cultural entre ilhas, daquelas que pela sua concreta relação de

WLADIMIR AUGUSTO CORREIA BRITO

PROFESSOR DA ESCOLA DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DO MINHO

complementaridade, devem ser agrupadas para efeitos de organização jurídico-administrativa. Numa Conferência que proferi na Praia, a propósito dos modelos de organização administrativa – regionalização ou descentralização –, com fundamento no conceito de região e, conseqüentemente, das diversas dimensões – **sociológica, sócio-política, económica e jurídica** – que esse conceito encerra, defendemos empiricamente, diga-se e sublinhe-se, que, historicamente, a complementaridade inter-ilhas assume uma natureza predominantemente económica e realiza-se entre duas grandes regiões geo-histórica, económico-sociologicamente naturais, a de **Sotavento** e a do **Barlavento**. Contudo, por tal posição ter uma base empírica, ela, por si mesma, era já uma proposta de estudo científico da questão da complementaridade para se saber se na verdade, para além da base histórica, ela tem ou não uma base económico-sociológica cientificamente comprovada, e tendo-a, se, a evolução sócio-económica das ilhas e do país, aconselha que actualmente seja cientificamente aceitável e desejável que, para efeitos de organização jurídico-administrativa, ela se desdobre em outras dimensões mais pequenas. Esse estudo científico multidisciplinar poderá também demonstrar se há ou não fundamentos económico-sociológicos não só para a ideia de ilha região – com a qual discordamos, recorde-se – como para uma outra, talvez mais equilibrada e adequada, que é a da organização administrativa ter na sua base a complementaridade inter-ilhas, ideias que têm vindo a ser advogadas por diversos sectores da sociedade cabo-verdiana, nomeada e especificamente, por alguns autarcas e políticos.

Podemos assim dizer que não basta afirmar empiricamente que a ocorrência de uma relação de complementaridade histórica entre as ilhas de Barlavento e entre as ilhas de Sotavento ou uma qualquer outra relação de complementaridade entre duas ou mais ilhas para que ela passe a existir e para que, com base nesse afirmação empiricamente sustentada, se passe a reivindicar uma estrutura jurídico-administrativa para essas ilhas. O importante é fazer um estudo multidisciplinar sobre a complementaridade e, com base nele, eleger as ilhas que, por serem realmente complementares, devam ter estruturas jurídico-administrativas comuns.

Concluindo, podemos dizer que nos países insulares, como é o nosso caso, a escolha do modelo de organização jurídica-administrativa conjunta para dois ou mais grupos de ilhas deve ter como pressuposto base a complementaridade sócio-económica

cientificamente demonstrada em estudos adrede feitos, por só assim ser possível a escolha e a criação de um modelo eficaz, por funcionalmente adequado e juridicamente adaptado à realidade. Esta é a primeira conclusão.

2.2 – A solidariedade intra-ilha e inter-ilhas

Como dissemos, a questão que a solidariedade intra-ilhas e inter-ilhas coloca é a da eleição de modelos de organização administrativa que devam ser adoptados e que contribuam para fomentar não só a solidariedade institucional, como para potenciar a solidariedade social entre todos os núcleos populacionais nela residentes, e que também estimulem a distribuição e a utilização racional dos recursos humanos, materiais e financeiros de cada município e do próprio Estado. Devem também ser modelos que contribuam para fomentar a cooperação inter-ilhas em programas ou projectos de desenvolvimento conjunto de duas ou mais ilhas ligadas por reais relações de complementaridade e que permitam a máxima rentabilização dos poucos recursos de cada ilha.

Essa solidariedade, a que chamaria de **solidariedade para a cooperação e desenvolvimento** conjunto e harmonioso quer do território de cada município quer das circunscrições territoriais de dois ou mais municípios de uma mesma ilha ou de distintas ilhas, implica também modelos específicos de organização administrativa, mais ou menos complexos conforme a natureza dos objectivos que se pretendam alcançar. Por outro lado, ela reclama, no interior de uma ilha, que cada município aceite a ideia de que a aproximação da administração às populações não se faz exclusivamente com a regionalização ou descentralização a nível superior, mas também e essencialmente com a descentralização e desconcentração para “baixo”, isto é, a nível infra-municipal. Para além disso, também essa aproximação dos serviços às populações pode ser concretizada não só com serviços desconcentrados, como com instrumentos de natureza privada – **associações de alguns municípios** dentro da mesma ilha ou inter-ilhas, por exemplo – ou por **protocolos de cooperação** em concretos programas ou projectos de interesse comum.

Concluindo, podemos dizer que esta solidariedade pode assumir, portanto, a natureza de uma solidariedade na e para a descentralização e também para a cooperação e, em qualquer dos casos, implica sempre específicos modelos institucionais ou, se se quiser, jurídico-administrativos.

Em última análise, essa solidariedade realiza-se na descentralização e na desconcentração dos poderes municipais, bem como na cooperação intermunicipal, quer entre municípios de uma mesma ilha, quer entre municípios de distintas ilhas, através do recurso a instrumentos jurídicos públicos ou privados.

2.3 – A racionalidade do modelo de organização

A racionalidade do modelo de organização, interpela-nos sobre a racionalidade burocrático-funcional, económica e política do modelo estrutural da organização administrativa que deve ser adoptado, o que também nos obriga a reflectir sobre o problema da relação entre os custos sociais, políticos e financeiros e os benefícios da mesma natureza e grandeza, bem como a eficiência sócio-política e até mesmo económica do modelo.

Se nos lembrarmos do que dissemos sobre a complementaridade e solidariedade, podemos ver que a racionalidade não pode deixar de ter em conta essas duas dimensões, na exacta medida em que são determinantes na escolha do modelo racional. Na verdade:

a) – **Sob o ponto de vista da complementaridade inter-ilhas**, a racionalidade do modelo de organização administrativa depende, pelo menos, do âmbito dessa complementaridade. É claro que disto não decorre uma proliferação de modelos, mas sim a maior ou menor complexidade de um dado modelo. Vale isso dizer que é possível conceber um modelo de organização administrativa todo ele assente no princípio de descentralização e na técnica jurídico-administrativa da devolução de poderes aplicáveis para qualquer tipo e âmbito de relação de complementaridade, ficando, contudo, a complexidade da estrutura orgânica desse modelo dependente do maior ou menor âmbito dessa relação.

Assim, se no estudo multidisciplinar sobre a natureza, o âmbito e o grau da complementaridade, se vier a concluir que existe uma forte relação de complementaridade entre duas ou três ilhas é óbvio que o modelo organizacional poderá ter uma natureza orgânica

menos complexa do que se a relação de complementaridade for, por exemplo, entre todas as ilhas do grupo Barlavento ou Sotavento.

1 – **Sob o ponto de vista da solidariedade**, a escolha do modelo racional impõe a distinção entre a solidariedade intra-ilha e a inter-ilhas. No que se refere à:

a) – **Solidariedade intra-ilha**, esta pode implicar, simultânea ou separadamente, modelos racionais assentes na descentralização ou no princípio da desconcentração.

O primeiro tipo – descentralização –, nas ilhas com mais de um município (polimunicipais) conduz à criação de autarquias supra-municipais, como por exemplo, as comunidades urbanas ou as comunidades intermunicipais de fins gerais, ou à criação de associações de municípios de direito privado. Nessas ilhas e nas com um único município (monomunicipais) a descentralização pode realizar-se pela via da criação de autarquias infra-municipais, as freguesias, com um conjunto mais ou menos amplo de competências ou de poderes funcionais.

O segundo tipo – desconcentração –, em qualquer ilha dá origem a serviços desconcentrados dos municípios localizados em território municipal polarizadores do desenvolvimento local.

b) – **Solidariedade inter-ilhas**, a racionalidade organizativa pode implicar a criação de associações de municípios de direito público ou privado, constituídas por dois ou mais municípios de distintas ilhas, ou a cooperação de fins múltiplos ou singulares, consagrada em protocolos celebrados entre os municípios. Através desses organismos são disponibilizados meios financeiros e humanos para a concepção e realização de projectos e programas de interesse comum.

2 – Em conclusão: Pensamos que o modelo escolhido deverá ter uma estrutura nuclear comum aplicável a qualquer tipo ou âmbito de relação de complementaridade ou de solidariedade, mas a sua complexidade orgânica deverá ser variável, de acordo com o maior ou menor âmbito da relação de complementaridade.

III – Articulação dos três Vectores num Modelo complexo de Organização

Se articularmos os três vectores acima referidos podemos oferecer os seguintes modelos de organização administrativa descentralizada e integradora de uma administração periférica do Estado que tem como espaço geográfico a ilha, quer assumida isoladamente com as suas relações de solidariedade interna, quer como parte integrante de um conjunto territorial mais ou menos vasto fundado em relações de complementaridade e de solidariedade inter-ilhas. Vejamos primeiro cada uma dessas duas possibilidades.

Em ambas as hipóteses afastamos a possibilidade da regionalização, pelas razões já apresentadas na minha conferência proferida na Praia. Assim, no quadro de:

c) – **Uma única ilha**, o modelo que podemos desenhar tem na sua base a **descentralização infra-municipal**, que é a sobredeterminante desse modelo, comum a todas as ilhas, quer tenham um quer tenham mais do que um município, e a **cooperação inter-municipal** nas ilhas poli-autárquicas, de que pode resultar associações de municípios ou simples protocolos de cooperação. Esse modelo pode ainda ser articulado com outro regido pela desconcentração, de que resulte a criação de serviços desconcentrados em circunscrições territoriais municipais sócio-economicamente polarizadores.

d) – **Um Grupo de ilhas** ligado pela complementaridade que vier a ser determinada pelo estudo multidisciplinar de que falamos, o modelo que podemos desenhar também tem na sua base a **descentralização**, mas agora com uma **natureza supra-municipal**, que é a sobredeterminante desse modelo, que, sob o ponto de vista da solidariedade, assume a forma de **associação de município, pública ou privada**, ou a de **protocolos de cooperação inter-municipal**.

IV – Modelo de Articulação da Organização Administrativa Insular com a Administração Central: O Conselho de Coordenação, Cooperação e Desenvolvimento

Esses modelos, importa deixar claro, não afastam a necessidade de uma estrutura de coordenação do desenvolvimento de grupos de ilhas e de articulação das políticas públicas do Governo com as políticas públicas municipais, nem a da representação do Governo junto desses grupos. Contudo, tal estrutura não pode deixar de ter a participação do Governo, dos

WLADIMIR AUGUSTO CORREIA BRITO

PROFESSOR DA ESCOLA DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DO MINHO

Municípios e da sociedade civil, uma estrutura tripartida que, reflectindo a descentralização e a devolução de poderes, não se assuma como representação orgânica de uma regionalização do país.

Assim, sob o ponto de vista da racionalidade jurídico-administrativa, essa estrutura poderá assumir a forma de uma organização complexa a que já denominamos de **Conselho de Coordenação e de Cooperação Intermunicipal**, composto por dois órgãos, um executivo, o Director, e um deliberativo, o Conselho de Coordenação e de Cooperação. Importa, contudo, esclarecer que um país com a dimensão, a população e a riqueza do nosso não suportará a existência de vários Conselhos de Coordenação. Por isso, sou de opinião que, mesmo que do estudo sobre a complementaridade venha a resultar que o país deva ser dividido em dois grandes grupos de ilhas complementares, como o por exemplo, o de Barlavento e o de Sotavento, ou em vários pequenos agrupamentos de ilhas complementares, sempre seria aconselhável que, quer na primeira, quer na segunda hipótese, não fossem criados mais do que dois Conselhos, mesmo que para o efeito se tenha de aglomerar em dois grandes agrupamentos de ilhas os vários pequenos grupos de ilhas.

Finalmente importa lembrar que defendi já que o Conselho de Coordenação deverá ter a seguinte composição: representante do Governo (o Director), os Presidentes das Câmaras Municipais das Ilhas agrupadas, um representante das Associações Comerciais e Industriais ou, sendo separadas as Associações representativas dos industriais das Associações representativas dos comerciantes, deverá haver um representante das Associações Comerciais e um representante das Associações Industriais, um representante das Associações Ambientalistas dessas ilhas e outras entidades representativas da sociedade civil que pela sua importância se entenda que devam ser integradas no Conselho. O Director, lembre-se, que seria também o representante do Governo no conjunto de ilhas agrupadas, será escolhido pelo Governo de entre personalidades indicadas pelo Conselho de Coordenação e de Cooperação, tendo também a função de coordenar os serviços desconcentrados do Estado existentes nas ilhas agrupadas.

WLADIMIR AUGUSTO CORREIA BRITO

PROFESSOR DA ESCOLA DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DO MINHO

Wladimir Brito