

## Prefácio: Da Ilha ao Continente—Perspectivas para o Constitucionalismo Africano a partir de Cabo Verde, com base em uma Experiência Pessoal de Vida Política

By *Jorge Carlos Fonseca*\*

A experiência da construção democrática em África, particularmente em Cabo Verde, oferece pistas valiosas para a compreensão do constitucionalismo contemporâneo e dos desafios da consolidação das instituições em sociedades marcadas por transições políticas, memórias de lutas de libertação e persistentes desigualdades sociais. Este artigo procura sistematizar reflexões em torno da cultura constitucional, da função do Presidente da República no sistema semipresidencialista cabo-verdiano, do papel da sociedade civil, bem como das tensões entre populismo e democracia, enquadrando tais questões num horizonte mais vasto que abrange o continente africano.

A reflexão parte de uma experiência pessoal de vida política. A militância começou na juventude, ainda em contexto clandestino, no seio do movimento de libertação nacional, no final dos anos sessenta. Mais tarde, o exercício da diplomacia e, subsequentemente, a dissidência do regime autocrático de partido único, em finais dos anos setenta, e a luta pela democratização do país, abriram caminho para a candidatura presidencial independente e a subsequente eleição, em dois mandatos sucessivos, de 2011 a 2021. Impedido constitucionalmente de se recandidatar para um terceiro mandato consecutivo, este percurso ilustra, desde logo, a importância da Constituição como limite do poder e como garante da alternância democrática.

Dessa vivência nasceu também, mais recentemente, a *Iniciativa Liberdade e Democracia—Jorge Carlos Fonseca*(ILD), um projecto destinado a promover a cultura da liberdade e da democracia, vale dizer, da cidadania, igualmente difundindo e materializando a ideia de que não existe democracia fora da Constituição, muito menos contra ela. É na Constituição que se encontra o fundamento da organização do poder, a protecção dos direitos e a garantia das liberdades. Defender o constitucionalismo significa, assim, cultivar uma verdadeira “vontade de Constituição”, um compromisso da sociedade com os valores e princípios que sustentam a ordem democrática, fundada nas liberdades.

Cabo Verde foi, neste processo, um laboratório privilegiado. A Constituição deixou de ser apenas um texto jurídico abstracto, distante da vida quotidiana das pessoas, para se tornar numa referência efectiva na construção da cidadania. A promoção contínua da Constituição que pode levar a cabo, durante dez anos de exercício da função presidencial,

\* Former President of the Republic of Cabo Verde (2011–2021); former Professor of Criminal Law and Criminal Procedure in Portugal, Macau, and Cabo Verde; founder and patron of the JCF – Freedom and Democracy Initiative; speaker; gardener of freedom and pilgrim of democracy; poet and writer.

que incluiu a sua disseminação, através de edições distribuídas em escolas, universidades e municípios, ajudou a potenciar uma apropriação social crescente. Gradualmente, assistiu-se ao aumento da invocação da Constituição em petições de advogados, na fundamentação das decisões judiciais, em reivindicações sindicais, em manifestações de estudantes, jornalistas, policiais, guardas prisionais, defensores da regionalização e cidadãos em geral. Inclusivamente por parte de segmentos sociais mais distanciados do ideário e dos valores democráticos. A cultura constitucional foi-se enraizando, silenciosa mas firmemente.

A repetida, crescente e generalizada “invocação” da Constituição em Cabo Verde que se verifica nos tempos últimos, particularmente, na última década, não significando, em todo o rigor e em toda a dimensão, que a “sociedade constitucional”, além de pretender viver sob a égide dos valores e comandos constitucionais, acredita numa sua função ou papel que não se acantona na ideia de que a normatividade da Lei Fundamental está de todo assegurada para além dela, isto é, entregue a instâncias outras como os órgãos do poder político, o Tribunal Constitucional ou o poder judicial, terá, no entanto, de se traduzir em algo mais. De se aproximar de uma meta outra.

No fundo, era a este desiderato de “vigilância” ou de “defesa” da Constituição que, por outros instrumentos linguísticos, me referi, em múltiplas ocasiões, como objectivo de uma sempre acrescida cultura constituição, e, de certa forma, “vontade de Constituição”.

A experiência do Presidente da República, no contexto cabo-verdiano, ajuda a compreender a singularidade do sistema de governo. Cabo Verde adota um modelo semipresidencialista «fraco» (há quem fale em «parlamentarismo mitigado»), no qual o Presidente não detém poderes de governação, mas exerce funções moderadoras: é árbitro do sistema político, garante do regular funcionamento das instituições democráticas e guardião da Constituição. Essa configuração institucional promove o diálogo, a partilha de poderes e a procura de consensos. Poderia ousar dizer que se trata, falando concretamente da experiência cabo-verdiana, de um sistema de governo que favorece uma cultura de democracia. Não se trata de um mero detalhe organizativo: é precisamente esse equilíbrio que tem contribuído, de forma relevante, para evitar crises políticas graves e assegurado estabilidade ao país. Aliás, creio ser também esse um factor, entre outros, que favorece(favoreceu) a atitude de empenho do Presidente da República em defender e promover a Constituição e a cultura constitucional.

A Constituição de 1992 constituiu uma ruptura material com a anterior, forjada no período do partido único. Se, até então, a legitimidade advinha da história revolucionária do movimento de libertação nacional, a nova Lei Fundamental instituiu um Estado de Direito democrático, fundado na soberania popular, nos direitos fundamentais e na limitação dos poderes. Ela, em rigor, inaugurou o constitucionalismo em Cabo Verde (a Constituição como fundamento e limite do poder do Estado e do seu exercício, base de um «estado constitucional»). Tudo num processo que, tendo passado por uma reforma constitucional em 1990, culmina com a aprovação da Constituição de 1992, a materialização, em nosso entender, da transição democrática em Cabo Verde.

Foi, nas palavras de Luigi Ferrajoli, uma “segunda revolução” que transformou a relação entre política e direito: a política deixou de ser onipotente e passou a estar subordinada ao direito.

O equilíbrio entre órgãos de soberania—Presidente, Assembleia Nacional e Governo—foi concebido para evitar qualquer macrocefalia de poder. O Presidente da República, embora eleito por sufrágio universal, não pode demitir livremente o Governo; depende sempre da manifestação parlamentar, seja pela rejeição de moções de confiança ou pela aprovação de moções de censura. Essa limitação reforça a centralidade da Assembleia Nacional e preserva a lógica da responsabilidade política do Executivo perante o Parlamento. O poder presidencial manifesta-se, sobretudo, como poder moderador e de influência e não como poder de imposição.

Neste quadro, o Tribunal Constitucional, criado na revisão de 1999 mas instalado apenas em 2015, assume importância decisiva. A jurisdição constitucional garante que a Constituição não seja apenas letra morta, mas um verdadeiro instrumento de limitação e controlo do poder. A sua actuação tem vindo a consolidar a confiança no sistema democrático cabo-verdiano e a já mencionada cultura constitucional e «vontade de Constituição», apesar das resistências iniciais à sua criação.

A Constituição, contudo, não é apenas um catálogo de direitos e instituições. É também um projecto inacabado, que exige permanente aprofundamento. Se o Estado de Direito se radica na dignidade da pessoa humana, então a democracia deve traduzir-se não só em direitos civis e políticos, mas também em direitos económicos, sociais e culturais. A luta contra a pobreza, o desemprego e as desigualdades regionais constitui parte integrante da realização constitucional. É neste ponto que se revelam os grandes desafios contemporâneos: aperfeiçoar o sistema eleitoral para preservar a confiança na representação política, reforçar a independência judicial, consolidar a liberdade de imprensa e dinamizar uma sociedade civil crítica e interventiva.

Um dos maiores riscos à democracia pluralista é o populismo, inimigo declarado do constitucionalismo democrático. O populismo tende a reduzir os parlamentos à sua expressão mínima, a fragilizar o poder judicial e a corroer os mecanismos de mediação institucional. Sob a bandeira da luta contra a corrupção - que constitui, é certo, um fenómeno portador de um elevado potencial de danosidade social, se não for contido a níveis aceitáveis, podendo contribuir para minar as instituições e o próprio estado de direito-, pode justificar autocracias, centralizar o poder e enfraquecer progressivamente as liberdades. A história recente, em várias geografias, mostra como o populismo se transforma em alimento de regimes autoritários e ditatoriais. A resposta a este desafio não pode ser simplista: exige sofisticação política, educação permanente para a liberdade e democracia e perseverança na defesa dos valores constitucionais. Neste contexto, poder-se-ia dizer que a impaciência, a ignorância e a preguiça constituem adversários da democracia.

Em África, as tensões entre esperança e desencanto são particularmente visíveis. O continente tem oscilado invariavelmente entre o entusiasmo de uma “renaissance” e as desilusões de golpes de Estado, instabilidade política e institucional, ausência de progresso

de bem-estar das populações, sob regimes autocráticos. Embora seja inegável que a herança do colonialismo e da escravatura marcou profundamente o atraso estrutural, persiste o risco de se cair numa desculpabilização reiterada, atribuindo aos “outros” responsabilidades que também são internas. Necessidade há de profundas mudanças, num processo que possa arrostar as resistências ditadas por fundos complexos, nomeadamente por parte de certas elites africanas. Como assinala Claude Ake, a democratização não pode ser feita por terceiros; deve ser construída pelos próprios africanos.

A Agenda 2063 da União Africana aponta para o desenvolvimento económico e social, mas sem estabilidade política, sem instituições credíveis e sem limites constitucionais claros, esse progresso dificilmente se concretizará. O ciclo de golpes militares, conflitos étnicos, radicalismo religioso e regimes de poder pessoal continua a comprometer o futuro. O combate à corrupção, a criação de lideranças fortes e credíveis com legitimação democrática e o fortalecimento das sociedades civis são imperativos incontornáveis.

A democracia africana não deve ser entendida apenas como uma técnica de governo, mas como uma cultura política. Exige paciência, persistência e a capacidade de conciliar (numa espécie de «concordância prática») modernidade e tradição, autonomia e interdependência, desenvolvimento económico e justiça social, liberdade e as tentações de seu condicionamento, o político e o cultural, a aritmética das tecnocracias e as exigências de salvação colectiva e da solidariedade social, o realismo e os preconceitos, as representações colectivas e, mesmo, os aparelhos da *simbologia identitária* muito arreigados, políticos, históricos, sociais. Trata-se de um processo inacabado, feito de avanços e recuos, mas que só será viável se abandonar posições extremas e mimetismos acríticos. Cada sociedade africana terá o seu próprio caminho democrático, desde que enraizado na participação cidadã e no respeito pelos direitos fundamentais.

Neste percurso, a sociedade civil tem desempenhado um papel central. Estudantes, jornalistas, advogados, professores, movimentos sociais e organizações de defesa dos direitos humanos foram, em muitas ocasiões, motores das mudanças políticas e da resistência às tentações autoritárias. São estes actores que asseguram que a democracia não se limite às instituições, mas seja vivida como prática social quotidiana.

A principal e mais perigosa ilusão a desmistificar é a de que a paz e a segurança, também o desenvolvimento, em África podem ser obtido através de regimes autoritários. A história demonstrou repetidamente que as autocracias não garantem estabilidade duradoura, mas apenas adiam conflitos, aprofundam desigualdades e perpetuam ciclos de violência. A verdadeira estabilidade nasce de sociedades livres, pluralistas e com instituições sólidas.

O percurso cabo-verdiano, com todas as suas limitações, mostra que a democracia é possível em África. A consolidação de uma cultura constitucional, a limitação de poderes, o respeito pela alternância política e o fortalecimento de instituições independentes constituem conquistas silenciosas, mas profundas. O desafio está em não as dar por garantidas, em resistir às tentações fáceis do populismo e em investir continuamente na educação para a cidadania.

Quando, há duas décadas e meia, dizíamos termos a convicção de que, para que a prática do poder político seja cada vez mais conforme com os ditames, os valores e os princípios acolhidos na nossa Constituição material, para que eles sejam efectivamente traduzidos na vivência colectiva dos cabo-verdianos, mister se torna que condições sejam criadas para a interiorização e generalização daqueles valores e princípios, de forma a que defensores da Constituição sejam não apenas os tribunais, não apenas os órgãos constitucionais, mas todos os cidadãos com "vontade de constituição".

Ao cabo e ao resto, a sociedade, os cidadãos devem constituir-se no mais forte e derradeiro baluarte da Constituição (e da democracia, pode dizer-se), pois na falta dele há sempre o risco – como assinalou Pedro Cruz Villalón, socorrendo-se de aforismo atribuído a Heráclito (“O povo deve defender as suas leis como defende os seus muros”)—de um dia acordarmos com a surpresa de que os muros caíram. “Sin saber”.

A democracia não é um ponto de chegada, mas um processo permanente de construção. Como lembrava Onésimo Silveira, a democratização dos países africanos tem que ser analisada como instrumento de modernização, e não como opção política, e que esta modernização “... tem que ser enquadrada no processo mais amplo de integração social, que é um quadro social nacional, em que as lealdades étnicas e tribais cedem lugar a uma lealdade institucional, regulada por leis ordinárias e consagrada... nos textos constitucionais”.

É um caminho exigente, por vezes moroso, mas insubstituível. No fundo, cultivar a democracia em África significa acreditar que sociedades de mulheres e homens livres são a melhor garantia de desenvolvimento, justiça e dignidade para todos.

### **Foreword: From the Island to the Mainland – Insights for African Constitutionalism from Cabo Verde from a Personal Experience of Political Life**

This contribution seeks to systematize reflections on constitutional culture, on the role of the President of the Republic of Cabo Verde’s semi-presidential system, on the role of civil society, as well as on the tensions between populism and democracy, framing such issues within a broader horizon that encompasses the African continent.

These reflections originate from a personal experience of political life. My political militancy began in youth, still in a clandestine context, within the national liberation movement in the late 1960s. Later, my work in diplomacy and, subsequently, my dissent from the one-party autocratic regime in the late 1970s, followed by the struggle for the country’s democratization, paved the way for my independent presidential candidacy and the subsequent election to two consecutive mandates, from 2011 to 2021. Constitutionally barred from my seeking a third consecutive mandate, this trajectory illustrates, from the outset, the importance of the Constitution as both a limit on power and a guarantor of democratic alternation.

From this experience was also born, more recently, the *Freedom and Democracy Initiative–Jorge Carlos Fonseca* (ILD), a project aimed at promoting a culture of freedom

and democracy, that is, of citizenship, simultaneously disseminating and materializing the notion that there is no democracy outside the Constitution, and still less against it. It is within the Constitution that one finds the foundation of the organization of power, the protection of rights, and the guarantee of liberties. To defend constitutionalism thus means cultivating a true “will of Constitution”—a societal commitment to the values and principles that sustain the democratic order grounded in liberty.

Cabo Verde, in this process, became a privileged laboratory. The Constitution ceased to be merely an abstract legal text, distant from the daily lives of the people, and became an effective reference in the construction of citizenship. The continuous promotion of the Constitution that I was able to carry out during ten years of presidential office—which included its dissemination through editions distributed to schools, universities, and municipalities—contributed significantly to fostering a growing social appropriation of it. Gradually, one witnessed an increased invocation of the Constitution in lawyers’ petitions, in the reasoning of judicial decisions, in trade union demands, in demonstrations by students, journalists, police officers, prison guards, advocates of regionalization, and citizens at large—even by social groups more distanced from democratic ideals and values. Constitutional culture thus became gradually embedded, silently yet firmly.

The repeated, growing, and widespread invocation of the Constitution in Cabo Verde in recent times, particularly over the last decade, does not, in all rigor and dimension, mean that the “constitutional society”, beyond seeking to live under the aegis of constitutional values and commands, believes in a function or role that is not confined to the idea that the normativity of this fundamental law is entirely safeguarded by other bodies, such as the political authorities, the Constitutional Court, or the judiciary. It must, however, translate into something further — moving closer to another objective. In the end, it is this desideratum of “vigilance” or “defense” of the Constitution that, through other linguistic formulations, I have referred to on multiple occasions as the objective of an ever-expanding constitutional culture and, in a certain sense, a “will of Constitution.”

The Cabo Verdean experience with the role of the President within the country’s constitutional system helps to illustrate its singularity. Cabo Verde adopts a “weak” semi-presidential model (some even refer to it as a “mitigated parliamentarism”), in which the President does not hold governing powers but rather exercises moderating functions: he is the arbiter of the political system, the guarantor of the regular functioning of democratic institutions, and the guardian of the Constitution. This institutional configuration promotes dialogue, power-sharing, and the pursuit of consensus. One could venture to say that, speaking concretely of the Cabo Verdean experience, it is a system of government that favors a culture of democracy. This is not a mere organizational detail: It is precisely this balance that has significantly contributed to the avoidance of severe political crises and to the preservation of national stability. Indeed, I also believe that this has been one of the factors, among others, that has fostered the President of the Republic’s steadfast commitment to defending and promoting the Constitution and constitutional culture.

The 1992 Constitution represented a material rupture from the text previously in place, forged during the one-party period. Until then, legitimacy had stemmed from the revolutionary history of the national liberation movement; the new constitution, however, established a democratic rule of law, grounded in popular sovereignty, fundamental rights, and the limitation of powers. It, in effect, inaugurated constitutionalism in Cabo Verde—the Constitution as both the foundation and the limit of state power and its exercise, the basis of a true “constitutional state.” Initiated in 1990, this constitutional reform process culminated in the 1992 Constitution, which, in our understanding, embodies the democratic transition in Cabo Verde. It was, in the words of Luigi Ferrajoli, a “second revolution” that transformed the relationship between politics and law: politics ceased to be omnipotent and became subordinated to law.

The balance between the President, the National Assembly, and the Government was designed to prevent any top-heaviness of power. The President of the Republic, though elected by universal suffrage, cannot freely dismiss the Government; he always depends on parliamentary expression, whether through the rejection of motions of confidence or the approval of motions of censure. This limitation reinforces the centrality of the National Assembly and preserves the logic of the Government’s political accountability before Parliament. Presidential power thus manifests itself primarily as a moderating and influencing authority, rather than as an imposing power.

Within this framework, the Constitutional Court—created by constitutional amendments adopted in 1999 but operationalized only in 2015—assumes decisive importance. Constitutional jurisdiction ensures that the Constitution is not merely a dead letter but a genuine instrument of limitation and control of power. Its activity has gradually consolidated trust in the Cabo Verdean democratic system and in the aforementioned constitutional culture and “will of Constitution,” despite initial resistance to its creation.

The Constitution, however, is not merely a catalogue of rights and institutions. It is also an unfinished project, requiring constant deepening. If the rule of law is rooted in the dignity of the human person, then democracy must be expressed not only through civil and political rights but also through economic, social, and cultural rights. The struggle against poverty, unemployment, and regional inequalities constitutes an integral part of constitutional realization. It is at this juncture that contemporary challenges reveal themselves: improving the electoral system to preserve trust in political representation, reinforcing judicial independence, consolidating freedom of the press, and invigorating a critical and engaged civil society.

One of the greatest risks to pluralist democracy is populism, a declared enemy of democratic constitutionalism. Populism tends to reduce parliaments to their minimal expression, to weaken the judiciary, and to corrode institutional mediation mechanisms. Under the banner of fighting corruption—which is indeed a phenomenon with a high potential for social harm if not contained to acceptable levels, as it may undermine institutions and the very rule of law—populism can be used to justify autocracies, centralize power, and progressively weaken liberties. Recent history, across various geographies, demonstrates how

populism often becomes the seedbed of authoritarian and dictatorial regimes. The response to this challenge cannot be simplistic: it requires political sophistication, permanent education for freedom and democracy, and perseverance in the defense of constitutional values. In this context, one might say that impatience, ignorance, and indolence are themselves adversaries of democracy.

In Africa, the tensions between hope and disenchantment are particularly visible. The continent has oscillated invariably between the enthusiasm of a “renaissance” and the disillusionment of coups d’état, political and institutional instability, and the absence of progress in the well-being of populations under autocratic regimes.

Although it is undeniable that the legacy of colonialism and slavery profoundly marked structural underdevelopment, the persistent risk remains of falling into a repeated exculpation, attributing to “others” responsibilities that are also internal. There is a pressing need for profound change through a process capable of confronting entrenched resistance, notably from certain African elites. As Claude Ake pointed out, democratization cannot be achieved by third parties; it must be built by Africans themselves.

The African Union’s Agenda 2063 points toward economic and social development, but without political stability, credible institutions, and clear constitutional limits, such progress will hardly be realized. The cycle of military coups, ethnic conflicts, religious radicalism, and regimes of personal power continues to compromise the future. Combating corruption, fostering strong and credible leadership with democratic legitimacy, and strengthening civil societies are imperatives that cannot be evaded.

African democracy should not be understood merely as a technique of government, but rather as a political culture. It requires patience, persistence, and the capacity to reconcile—in a kind of “practical concordance”—modernity and tradition, autonomy and interdependence, economic development and social justice, freedom and the temptations to condition it, the political and the cultural, the arithmetic of technocracies and the demands of collective salvation and social solidarity, realism and prejudice, collective representations, and even the entrenched apparatuses of identity symbolism—political, historical, and social. It is an unfinished process, one made of advances and setbacks, but which will only be viable if it abandons extreme positions and uncritical mimicry. Each African society must trace its own democratic path, provided it is rooted in citizen participation and respect for fundamental rights.

On this path, civil society has played a central role. Students, journalists, lawyers, teachers, social movements, and human rights organizations have, on many occasions, been the driving force behind political change and resistance to authoritarian temptations. These actors ensure that democracy is not limited to institutions but is lived as a daily social practice.

The main and most dangerous illusion to be dispelled is that peace, security, and even development in Africa can be achieved through authoritarian regimes. History has repeatedly demonstrated that autocracies do not guarantee lasting stability; rather, they



merely postpone conflicts, deepen inequalities, and perpetuate cycles of violence. True stability arises from free, pluralist societies with strong institutions.

The Cabo Verdean trajectory, with all its limitations, shows that democracy is possible in Africa. The consolidation of a constitutional culture, the limitation of powers, respect for political alternation, and the strengthening of independent institutions are silent yet profound achievements. The challenge lies in not taking them for granted, in resisting the easy temptations of populism, and in continuously investing in civic education.

When, a quarter of a century ago, we affirmed our conviction that, in order for the exercise of political power to increasingly conform with the dictates, values, and principles enshrined in our material Constitution—so that they might be effectively translated into the collective experience of Cape Verdeans—it was necessary to create conditions for the internalization and generalization of those values and principles, such that the defenders of the Constitution would not only be the courts or constitutional bodies, but all citizens with a “will of Constitution.”

Ultimately, society—the citizens—must constitute itself as the strongest and ultimate bulwark of the Constitution (and of democracy, it might be said). For in its absence, there is always the risk, as Pedro Cruz Villalón warned, drawing upon an aphorism attributed to Heraclitus (“The people must defend their laws as they defend their walls”), that one day we might awake to the surprise that the walls have fallen: “sin saber.”

Democracy is not a point of arrival but a permanent process of construction. As *Onésimo Silveira* reminded us, the democratization of African countries must be analyzed as an instrument of modernization rather than as a mere political option, and this modernization “must be framed within the broader process of social integration, which is a national social framework, wherein ethnic and tribal loyalties give way to an institutional loyalty, regulated by ordinary laws and enshrined ... in constitutional texts.” It is a demanding path, at times slow, but irreplaceable. Ultimately, cultivating democracy in Africa means believing that societies of free women and men are the best guarantee of development, justice, and dignity for all.



© Jorge Carlos Fonseca