

Marina Costa Lobo
Octavio Amorim Neto

Capítulo 1

O semipresidencialismo e a democratização da lusofonia

Este é um livro sobre os sistemas de governo adoptados nos países de língua oficial portuguesa desde os anos 70 do século XX. Tomando Portugal como referência – por ter sido o primeiro país da lusofonia a democratizar-se nos últimos trinta e cinco anos e por se ter difundido amplamente a matriz semipresidencial do seu regime político entre as suas ex-colónias –, colocámos as seguintes questões: qual é o papel dos presidentes nos regimes semipresidenciais dos países de língua portuguesa? Existirá um modelo lusófono de semipresidencialismo?

Sabemos que a história da difusão dos modelos constitucionais no mundo se entrelaça com as relações culturais entre os Estados. O principal exemplo desta tendência é o modelo de parlamentarismo de Westminster, já que a maior parte dos regimes em Estados que integraram o império britânico são também eles parlamentares (Lijphart 1999; Colomer 2006). Do mesmo modo, podemos afirmar que a geografia da implantação do modelo presidencial segue de perto a esfera de influência histórica dos Estados Unidos da América no mundo, tendo inicialmente sido implantado tanto na América Latina como em partes da Ásia. Considerando esses exemplos, é legítimo perguntar: terá havido uma influência do modelo português nos desenhos institucionais escolhidos recentemente pelos países de língua portuguesa?

Essa questão é formulada tendo em conta tanto uma simples constatação como uma certeza. A constatação é a de que, se considerarmos todos os países de língua oficial portuguesa, apenas o Brasil tem uma constituição presidencialista. Mesmo no Brasil, a opção presidencialista tem sido alvo de intenso debate político e o modelo semipresidencial é muitas vezes referido como alternativa ao presente regime. Todos os restantes membros da CPLP (Comunidade de Países de Língua Portuguesa)

optaram por uma constituição semipresidencial. Nestes regimes, o presidente da República é eleito por sufrágio universal e partilha o poder executivo com um governo que depende da confiança do parlamento.

A certeza é a de que, desde a democratização de Portugal, algumas faculdades de direito deste país, em geral, e alguns dos seus professores de Direito Constitucional, em particular, têm influenciado ou acompanhado de perto ou mesmo aconselhado as escolhas institucionais dos países lusófonos.

Assim, procurámos mapear as estruturas constitucionais adoptadas nos países de expressão portuguesa, prestando particular atenção ao funcionamento do semipresidencialismo em cada regime. Esse objectivo serve fundamentalmente como pretexto para uma viagem em torno da evolução política nos Estados de língua portuguesa nas últimas décadas. Para isso decidimos convidar um conjunto de cientistas sociais (da ciência política, da história, da antropologia e do direito) para colaborar na elaboração deste livro.

A estrutura do livro é a seguinte: em primeiro lugar apresenta-se o semipresidencialismo em Portugal. De seguida faz-se a análise dos casos de Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor Leste à luz de um enquadramento conceptual homogéneo, de modo que todos os capítulos respondam às mesmas perguntas. A única excepção é o capítulo sobre o Brasil, o qual tem um enquadramento necessariamente diferenciado. Este capítulo apresenta as discussões em torno da reforma do sistema de governo do país, avaliando a importância do modelo semipresidencial português para esses debates. Na conclusão procurámos verificar se e em que medida há um modelo lusófono de semipresidencialismo.

Este livro, portanto, oferece uma análise relativamente inovadora do ponto de vista dos estudos sobre os regimes políticos dos países de expressão portuguesa. De facto, a maioria dos trabalhos que se debruçam sobre este tema é de natureza histórico-antropológica (Bayard, Ellis e Hibou 1999; Chabal e Daloz 1999; Chabal 2002; Chabal e Vidal 2007; Hodges 2004 [2001]) ou jurídica (Araújo 2000; Guedes 2007). A perspectiva política adoptada neste volume tem consequências a vários níveis.

Em primeiro lugar, esta é uma investigação que pretende dialogar com alguns programas de pesquisa recentes no campo da ciência política, nomeadamente a respeito da natureza do semipresidencialismo, da qualidade das democratizações recentes e da difusão das constituições, tal como explicaremos adiante. Além disso, na análise empreendida trabalhámos com uma suposição-chave: a de que as instituições for-

mais são importantes no contexto político de cada país. Convém ressaltar que não estamos a afirmar que o semipresidencialismo é o grande factor explicativo da política nos países lusófonos. A nossa questão primordial é saber como funciona esse sistema de governo nos países em análise e se tem ou não contribuído para a consolidação democrática. E, nesse sentido, é plausível supor que as regras constitucionais relativas à formação do executivo e à tomada de decisões afectem a distribuição do poder e o funcionamento dos sistemas políticos.

Reconhecemos que tal plausibilidade depende da existência de um aparelho estatal efectivo. E isso é um problema para alguns países lusófonos. Num estudo bastante recente, Rice e Patrick (2008) ordenam os 141 países em vias de desenvolvimento segundo a força do Estado. Para os autores, a força ou fraqueza de um Estado é função do seu desempenho relativo em quatro esferas críticas, nomeadamente económica, política, de segurança e de bem-estar social. Eis os resultados para os países de língua portuguesa, entre o mais fraco (1.º) e o mais forte (141.º): (11.º) Angola; (18.º) Guiné-Bissau; (39.º) Moçambique; (43.º) Timor Leste; (61.º) São Tomé e Príncipe; (99.º) Brasil; (123.º) Cabo Verde.

Dos sete países de expressão portuguesa, quatro fazem parte dos cinquenta Estados mais fracos do mundo. É importante registar esta informação porque as constituições e as regras formais do jogo político serão tanto mais determinantes da dinâmica política efectiva de um país quanto mais forte for o Estado.

De maneira complementar, cumpre afirmar que todas as perspectivas históricas, sociológicas e antropológicas são cruciais para entender o contexto em que estas instituições existem. Sem embargo dessa sensibilidade contextual, o centro das nossas pesquisas são as instituições. Como corolário desse ponto de partida, é dada também grande importância à natureza do sistema partidário, por ser o principal reflexo da estrutura social nas instituições políticas vigentes.

Este livro pretende contribuir para alguns dos debates centrais na ciência política de hoje: desde logo, e tal como explicado acima, a questão relativa à difusão dos modelos constitucionais no mundo. Recentemente, tem havido um interesse acrescido por este tema (Cheibub, Elkins e Ginsburg 2008). As investigações mais recentes têm-se apoiado na análise quantitativa de textos constitucionais para detectar as semelhanças entre os países. Pretendemos dar um contributo qualitativo e também quantitativo para este tipo de investigação. Se é certo que as potências imperiais

foram, obviamente, importantes na propagação de certos modelos constitucionais (Cheibub, Elkins e Ginsburg 2008), em que medida o mesmo se aplica a Portugal – enquanto potência menor – em relação aos países de língua portuguesa?

Pela natureza do objecto de estudo, este livro é fundamentalmente uma contribuição para o debate em torno do funcionamento dos regimes semipresidenciais no mundo e das suas consequências para a consolidação democrática. Sendo um sistema de governo mais recente do que o parlamentarismo ou o presidencialismo, o semipresidencialismo ainda está relativamente pouco estudado. Além disso, e salvo algumas excepções (Elgie 2007), existem muito poucas análises qualitativas sobre este regime em países não europeus, sendo as análises quantitativas mais comuns (Shugart e Carey 1992; Siaroff 2003).

É evidente que, tendo em conta os países que integram este livro, de uma forma lata ele também dialoga com estudos recentes sobre a forma como se tem processado o alargamento dos princípios democráticos no mundo (Norris 1998 e 2008). De facto, o presente estudo inclui países que estão em vários pontos da escala de democraticidade criada pela Freedom House. Incluímos casos como os de Angola, da Guiné-Bissau ou mesmo de Timor-Leste, todos eles com valores muito baixos ou nulos nos índices de pluralismo político e direitos cívicos permitidos. No extremo oposto, Portugal, o Brasil e Cabo Verde apresentam níveis altos nos mesmos indicadores, ficando Moçambique e São Tomé e Príncipe a ocupar valores intermédios da escala.

Segundo Huntington, a terceira vaga de democratização teve início no Largo do Carmo a 25 de Abril de 1974, em Lisboa (Huntington 1991). Desde então, com as transições verificadas na América Latina na década de 80, e no seguimento da queda do muro de Berlim e do fim da guerra fria, os processos de mudança política com um cariz democratizante multiplicaram-se por todo o mundo. Assistimos a democratizações na América Latina, na Europa de Leste, na Ásia e em África. É certo que existem recuos nesta tendência. Mas mesmos esses não diminuem a viragem histórica que ocorreu nos últimos trinta e cinco anos.

Qual tem sido o trajecto dos países de língua portuguesa nessa tendência global? Com tempos muito diferenciados, a ritmos distintos, estes têm seguido aquela tendência, sendo o exemplo mais recente a democratização de Timor Leste e as eleições legislativas realizadas em Angola em Setembro de 2008.

De facto, desde meados dos anos 70, todos eles iniciaram processos de mudança constitucional com vista à adopção de normas que permi-

tam a competição partidária e as eleições livres. Não quer isto dizer que consideremos todos os regimes em análise democráticos ou que acreditemos que o venham a ser num futuro próximo. Nesse sentido, o caso de Angola merece particular destaque pelo fraquíssimo grau de democraticidade das instituições políticas e do pluralismo permitido (Freedom House, 2009).

A análise institucional oferecida neste livro é feita em contextos muito diversos no que diz respeito aos graus de democracia dos casos nacionais. Naturalmente isso coloca questões cruciais sobre a importância das disposições constitucionais em países onde a própria existência de um Estado de direito não é um dado adquirido. Cientes dessas dificuldades, empreendemos um diálogo com essa realidade, mostrando apenas de que forma o desenho institucional escolhido tem inibido ou potenciado a democratização política do país em causa.

Os capítulos aqui apresentados distinguem-se por terem quatro características-chave. Em primeiro lugar, cada regime político é avaliado sumariamente, tendo em conta as medidas da extensão do poder presidencial desenvolvidas por politólogos como Shugart e Carey, Metcalf e Siaroff.

Em segundo lugar, é dada uma grande ênfase à análise dos sistemas partidários e outras forças políticas que podem condicionar o funcionamento do semipresidencialismo. Se é verdade que uma hipótese central da ciência política contemporânea é a de que as instituições contam, também é certo que estas são moldadas crucialmente pelo contexto – social, económico e histórico – em que se inserem. Aliás, todos os estudos de cariz antropológico e histórico alertam para os perigos das análises estritamente institucionalistas dos regimes políticos existentes. Conscientes disso, em todos os capítulos há um esforço de explicação da forma como o semipresidencialismo funciona na realidade em cada regime. Para tal apresenta-se uma análise dos sistemas partidários, a sua fragmentação e a sua estabilidade.

Em terceiro lugar, e tendo em conta o estado da arte dos estudos nesta área, a análise da natureza e funcionamento dos sistemas semipresidenciais toma por referência fulcral os poderes do presidente. Duverger (1980) foi o primeiro a definir o semipresidencialismo. Segundo este autor, trata-se de um regime em que há um presidente da República eleito por sufrágio directo e universal a quem são atribuídos poderes consideráveis. Este presidente coexiste com um primeiro-ministro com poderes executivos substanciais e responsável perante o parlamento.

Estudos subsequentes mostraram que as diferenças nos poderes constitucionais dos presidentes e a separação entre a sobrevivência da assem-

bleia e a do governo parecem ser fundamentais para a caracterização de subtipos dentro da família do semipresidencialismo (Shugart e Carey 1992; Shugart 2005). Estes autores avaliam quantitativamente os poderes formais dos presidentes através de escalas ordinais. Os poderes presidenciais dividem-se em duas categorias: poderes legislativos e poderes não legislativos. Os poderes legislativos são os seguintes: o poder de iniciativa legislativa; o poder de veto; o poder orçamental; o poder de enviar legislação ao tribunal constitucional para apreciação da constitucionalidade do diploma; poderes de decreto; o poder de convocar referendos. Quanto aos poderes não legislativos, são os seguintes: o poder de dissolver o parlamento; o poder de censura; o poder de formação de governos; o poder de demissão do governo.

Esta tipologia de poderes presidenciais serve de base para Shugart e Carey distinguirem entre dois tipos de sistemas semipresidenciais: *premier*-presidencial e presidencial-parlamentar.

Os regimes *premier*-presidenciais conferem a um chefe de Estado eleito pelo povo escassos poderes sobre o governo, caracterizando-se também pela separação entre a sobrevivência do parlamento e a do governo. O presidente tem o poder de nomear o primeiro-ministro, que, por sua vez, nomeia o restante governo. O parlamento, no entanto, tem o poder de destituir o primeiro-ministro e o governo através da votação de uma moção de censura ou da derrota de uma moção de confiança. A V República francesa é o protótipo do regime presidencial de primeiro-ministro.

Os sistemas presidenciais-parlamentares dão ao chefe de Estado amplos poderes sobre o governo (nomeação e demissão), mas não há separação entre a sobrevivência do parlamento e a do governo, já que o parlamento também pode demitir o governo. Este é o único tipo de executivo em que o governo pode ser demitido tanto pelo chefe de Estado como pelo parlamento. A República de Weimar é o caso clássico de um regime presidencial-parlamentar.

Essa tipologia é reforçada sempre que é possível apresentar dados concretos sobre a forma como o presidente exerce os seus poderes. Isso é também algo que distingue este livro de outros que não oferecem um esforço de avaliação – qualitativa e quantitativa – do activismo presidencial (Chabal 2002; Guedes 2007). Tais considerações serviram para determinar a estrutura de cada capítulo, que a seguir se descreve.

A todos os autores foi pedido que seguissem uma estrutura semelhante, embora sempre com alguma margem de manobra para colocar em evidência aspectos mais relevantes ou particulares do regime político

em análise. Esta preocupação de uniformização das estruturas dos capítulos – cujo propósito é manter o fio condutor e a coesão do livro – é tanto mais importante quanto é díspar a evolução dos regimes.

Na primeira parte de cada capítulo é feito um enquadramento histórico, político e constitucional do regime em causa. Cada autor apresenta os dados que considera mais importantes para explicar a forma como o regime político contemporâneo foi criado e se desenvolveu. Tendo em conta que lidamos com regimes de variado grau de democraticidade, é importante começar por tentar classificá-los à luz de tipologias em que essas diferenças sobressaíam. No seu conjunto, avultam as fragilidades e os problemas que a maioria dos países encontra para um regular funcionamento democrático.

No capítulo sobre Angola mostra-se a forma como, no seguimento das primeiras eleições presidenciais livres, em 1992, o processo de liberalização política ficou suspenso e a guerra civil foi retomada até à morte de Jonas Savimbi, líder da UNITA. Apenas em 2008 o regime de Eduardo dos Santos permitiu que fossem convocadas e realizadas eleições legislativas livres. No entanto, e de uma forma paradoxal, tal como indica José Reis Santos, o grau de pluralismo do parlamento angolano diminuiu ulteriormente em virtude destes resultados eleitorais, dado o grande reforço do partido do presidente no controlo dos assentos parlamentares (com cerca de 80%).

No caso da Guiné-Bissau, o processo de liberalização política iniciado nos anos 90 não tem sido bem sucedido. Até hoje nenhum governo cumpriu um mandato legislativo e os dois presidentes eleitos – Nino Vieira e Kumba Yalá – foram forçados a abandonar o cargo antes do fim do mandato. As forças armadas guineenses são um actor central desta evolução política, caracterizada por grande instabilidade e fragilidade institucional.

Timor Leste, sendo um dos mais jovens regimes formalmente democráticos do mundo, tem sofrido também vicissitudes na sua evolução política recente. Nos seus poucos anos de vida tem-se assistido a uma convivência difícil entre o principal partido político, a Fretilin, e a elite política que se opôs, desde os anos 70, à ocupação indonésia. Os acontecimentos mais recentes, como a tentativa de assassinato do presidente Ramos Horta, vieram realçar as fragilidades deste Estado-nação incipiente.

Os casos de São Tomé e Príncipe e Moçambique oferecem perspectivas mais encorajadoras. Ambos têm evoluído no sentido de uma maior estabilidade política. Mesmo assim, no caso moçambicano, a transição para o multipartidarismo, embora tenha ocorrido formalmente, tal como de-

monstra Macuane (neste volume), não tem garantido uma competição partidária efectiva, já que a Frelimo, partido do presidente, continua excessivamente dominante.

Nesse aspecto, tanto Portugal como Cabo Verde são exemplos de regimes semipresidenciais em democracias consolidadas. Constituem, por isso, exemplos animadores no panorama dos países de língua portuguesa.

De uma forma ou de outra, todos os autores aproveitam a primeira parte do capítulo para enquadrarem, ainda que de forma necessariamente sucinta, os regimes de um ponto de vista histórico e político. Os factores que os autores apresentam como fundamentais para compreender os regimes são: a evolução histórica desde a descolonização; a incipiência – e por vezes mesmo inexistência – da administração pública e dos organismos estatais; as condições económicas extremamente difíceis em vários países; as clivagens étnicas, que dificultam o funcionamento dos sistemas partidários; a dimensão do país.

De seguida, cada capítulo trata da estrutura constitucional do regime em causa, com foco nos poderes presidenciais. Tendo por base as escalas de Shugart e Carey, de Siaroff e de Metcalf, tal como explicadas acima, pedimos aos autores de cada capítulo que classificassem o regime em causa. Além disso, para fechar o enquadramento político e constitucional, pedimos que discutissem se houve alguma influência do constitucionalismo português no desenho institucional adoptado.

Ao longo do livro, cada um dos autores caracteriza os poderes dos presidentes em termos legislativos (intervenção na feitura das leis), não legislativos (formação de governos, nomeações e dissolução do parlamento) e partidários (controlo do partido, dimensão da maioria presidencial).

Posto isto, pode considerar-se a forma como os presidentes exercem os seus poderes, em comparação com os do primeiro-ministro e os dos ministros. Tendo em conta tanto as escalas desenvolvidas por Shugart e Carey (1992) e expandidas por Metcalf (2000) como o caso português, elencámos um conjunto de poderes que os autores deviam discutir. A saber: os poderes relativos à formação do governo e à dissolução do parlamento; poderes legislativos (legislação, vetos, orçamento, envios para o tribunal constitucional, referendos); outros poderes não legislativos importantes (dissolução da assembleia, censura e formação e demissão do governo); finalmente, a comunicação com o eleitorado por meio das chamadas presidências abertas, sendo estas um factor importante do poder presidencial português que gostaríamos de saber se existe também noutros regimes semipresidenciais da lusofonia.

Como iremos ver em cada capítulo, todos os presidentes dos países de expressão portuguesa contam com poderes constitucionais consideráveis. Detêm, tal como o presidente português, extensos poderes de veto, podendo a maioria dos chefes de Estado enviar aos tribunais diplomas para verificação da constitucionalidade (embora este último poder seja recente no caso de São Tomé e Príncipe e não esteja contemplado na Guiné-Bissau). Além disso, em alguns países o presidente exerce poderes mais extensos do que o que acontece em Portugal. Os presidentes da lusofonia têm áreas reservadas de poder legislativo, nomeadamente a política externa e de segurança, presidindo por vezes também ao conselho de ministros. No caso de Moçambique e de Angola, acumulam mesmo a chefia do Estado com a do governo.

Já quanto à formação e dissolução do governo – e tal como no caso português – há uma ambiguidade com relação às prerrogativas do chefe de Estado que, em certas circunstâncias, realçam o poder presidencial.

A análise do sistema partidário é uma componente fundamental de cada capítulo. Cada autor explica o nascimento e evolução do sistema partidário, apresentando também os resultados das eleições no país. Em particular, procura-se realçar a fragmentação e a volatilidade do sistema partidário e a relação entre as eleições legislativas e presidenciais. Isto é, trata-se de saber se o presidente é líder do partido que detém a maioria dos assentos parlamentares ou não.

De facto, devido à ambiguidade constitucional, é a natureza do sistema partidário que se vai tornar crucial para a natureza do regime. Quando existe um partido dominante liderado pelo presidente, como é o caso em Angola e Moçambique, estão criadas as condições para um presidencialismo com mais (Moçambique) ou menos (Angola) pluralismo. Quando os sistemas partidários são, pelo contrário, fragmentados, tal como na Guiné-Bissau, em São Tomé e Príncipe e em Timor Leste (embora este último em menor grau), as instituições potenciam a grande instabilidade política que tem sido experimentada. Cabo Verde, com um sistema bi-partidário, aproxima-se mais do caso português, com um papel importante do presidente da República, mas em que o centro do poder executivo é o governo.

No capítulo que é dedicado ao caso brasileiro, a estrutura é necessariamente diferente. Aliás, a inclusão deste capítulo só se compreende tendo em conta apenas um dos objectivos do livro. Na tentativa de saber se a matriz semipresidencial portuguesa teve alguma influência na evolução política dos países, faz todo o sentido analisar o caso brasileiro, visto que este país é membro de pleno direito da CPLP e com elos cul-

turais fortes com Portugal. É interessante verificar, tal como demonstra Carlos Coelho (neste volume), que, em sucessivas tentativas de reforma política empreendida no Brasil, o modelo semipresidencial português foi muitas vezes invocado como modelo alternativo possível.

Na conclusão, os organizadores do livro fazem um esforço para sintetizar as principais características dos regimes em análise e verificar se se pode falar de um modelo lusófono, de uma matriz comum à maioria dos países de língua portuguesa.

Antes de terminar, devemos agradecer a todos aqueles que apoiaram este projecto, seja financeiramente, seja de um ponto de vista organizacional. No primeiro plano encontram-se o Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa e a Fundação Getúlio Vargas, do Rio de Janeiro. No segundo, a organização de um painel no IV Congresso da Associação Portuguesa de Ciência Política e de outro no Congresso Luso-Afro-Brasileiro realizado na Universidade do Minho em 2009, os quais permitiram a reunião dos autores deste livro. A palavra final de agradecimento vai para eles, que trabalharam incansavelmente na elaboração dos capítulos ao longo do último ano.