

O Sistema Semi-Presidencialista Cabo-verdiano: A Relação entre os Poderes Executivo e Legislativo

João Paulo Madeira*

Resumo

O artigo procura analisar a relação que se estabelece entre o poder executivo e legislativo no sistema de governo cabo-verdiano, onde investigadores buscam compreendê-lo, tendo em conta a sua configuração prática, teórica e constitucional. Há que realçar a proeminência do debate e dos estudos realizados no sentido de compreender como é que a academia científica procura debelar esta problemática. Duas questões são pertinentes neste debate: a primeira refere-se à configuração teórico-constitucional do sistema de governo cabo-verdiano e a outra à prática política e legislativa.

Palavras-chave: Sistema semi-presidencialista; Sistemas de governo; Poder legislativo e Poder executivo.

Abstract

The Cape Verdean Semi-Presidential System: The Relationship between the Executive and Legislative Powers

The article analyzes the relationship established between the executive and legislative powers in the Cape Verdean government system where researchers seek to understand it, taking into account their theoretical and constitutional setting practice. It should be noted the prominence of the debate and studies undertaken to understand how the scientific academy seeks eradicate this problem. Two issues are relevant in this debate: the first reporting to the theoretical and constitutional configuration of Cape Verdean government system and the other to the policy and legislative practice.

Key-words: Semi-presidential system; Systems of government; Legislative and executive powers.

Introdução

A pesquisa sobre os sistemas de governo é recorrente em Ciência Política, tendo o seu ponto de ressurgência no século XX marcado pelo processo de democratização de muitos Estados. Neste artigo procuramos centralizar a pesquisa numa análise constitucional, jurídica, sociológica e institucional do sistema de governo

* Professor no Departamento de Ciências Sociais e Humanas (DCSH) da Universidade de Cabo Verde (Uni-CV), Investigador do Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP-ISCS-UL) e do Laboratório de Pesquisa em Ciências Sociais (LPCS-Uni-CV). Doutorando em Ciências Sociais pela Universidade de Lisboa (UL). Email: joao.madeira@docente.unicv.edu.cv / jbrancomadeira@gmail.com.

cabo-verdiano caracterizado como semipresidencialista, procurando descrever a relação que se estabelece entre diferentes atores institucionais no quadro da divisão de poderes, no contexto onde se presume que tais poderes fossem atribuídos de modo a prevenir a concentração destes e não prejudicar o funcionamento dos vários órgãos jurídico-políticos.

No contexto endógeno cabo-verdiano reconhecemos que o sistema de governo é um dos temas que enriquece o campo da Ciência Política, com destaque para o campo do Direito Constitucional, e constatamos que pela abrangência e complexidade do tema somos desafiados em procurar compreender a engenharia constitucional (Sartori, 1996) que sustenta o tal sistema em análise. Trata-se igualmente de um tema de alguma produção académico-científica, sem, contudo existirem estudos que aprofundem questões teóricas e empíricas que envolvem as relações de poderes na configuração do sistema de governo cabo-verdiano, pelo facto de se presenciar uma fraca doutrina de produção científica (Almada, 2002; Lima, 2004; Silva, 2009) que, de uma forma geral, é uma das características em nível dos estudos sobre as relações de poderes em democracias africanas.

Das poucas produções científicas que existem, cabe aqui ressaltarmos algumas, como por exemplo, as de Roselma Évora, que procura compreender a democracia e a configuração do sistema de governo no contexto político-constitucional. É o caso do artigo "Cabo Verde: Democracia e sistema de governo" (2013) e também da tese de doutoramento "O Poder Legislativo No Regime Democrático em Cabo Verde" (2009). O artigo de Daniel Costa sobre "o Papel do Chefe de Estado no Semipresidencialismo Caboverdiano" (2009) e a dissertação de mestrado sobre "O Semipresidencialismo em Cabo Verde, 1991/2000", onde o autor busca centrar-se no debate sobre o sistema de governo que se configura a partir da abertura política (1991) e os poderes do Presidente da República após sucessivas revisões constitucionais.

David Hopffer Almada em 2002 publica a obra "A Questão Presidencial em Cabo Verde: Uma Questão de Regime" descrevendo o papel do Presidente no panorama político cabo-verdiano, e perspectivando possíveis conflitos no momento de

coabitação entre o Presidente da República e o Primeiro-Ministro caso não fossem da mesma formação político-partidária. Raul Araújo publica em 2000 a obra “Os Sistemas de Governo de Transição Democrática nos P.A.L.O.P.” Fazendo uma breve análise do sistema de governo em Cabo Verde a partir da abertura política e da aprovação da nova Constituição da República em 1992, chega a caracterizar o sistema como parlamentar na sua essência. Em 2007, Vitalino Canas e Jorge Carlos Fonseca publicaram o artigo conjunto sobre “Cabo Verde: Um Sistema Semi-Presidencial de Sucesso?”, onde se centram nos debates endógenos e internacionais sobre o sistema de governo caboverdiano, defendendo que após a abertura política, Cabo Verde adoptou um sistema semipresidencialista.

Tendo em conta que estas produções não aprofundam as questões ligadas às relações de poderes no sistema de governo caboverdiano, buscamos, com este artigo, procurar inovar o campo da pesquisa sobre as instituições políticas em democracias, incentivando mais estudos sobre a região onde se enquadra Cabo Verde, com a probabilidade de trazer o *background* institucional para o contexto em análise. Desde a independência de Cabo Verde e, por conseguinte, da configuração do sistema de partido único, assiste-se, no panorama político e académico, a debates sobre o sistema de governo que se configuraria, após a independência nacional e o funcionamento das instituições políticas inerentes a este. Com este artigo procuramos refletir sobre esta problemática, compreendendo pontos de vista divergentes e convergentes, perspectivando novos paradigmas que surgiram ao longo dos anos em que Cabo Verde se tornou um Estado independente.

1. Revisitando os diferentes sistemas de governo

Ocorrem, dependendo da realidade de cada país, configurações específicas nos sistemas de governo. Entretanto, há um conjunto de elementos que marca e distingue cada um deles. Existem três tipos de governo que mais prevalecem nas democracias, que são os presidencialistas, parlamentaristas e semipresidencialistas (Lijphart, 2003).

No presidencialismo, o poder executivo é monocéfalo, ou seja, o Presidente é chefe do Estado e do Governo, contudo auxiliado por ministros por ele designados.

Tanto o Presidente como o Parlamento são eleitos por sufrágio direto e universal, e o primeiro não é politicamente responsável perante o segundo. O Presidente não pode ser demitido pelo Parlamento, mas tal pode se ocorrer pelo processo de *impeachment*, caso este estiver envolvido em crimes. A forma como o Presidente da República é eleito possibilita-lhe desfrutar de uma legitimidade mais abrangente perante o Parlamento, sendo que nem sempre o programa do seu governo coincide com os ideais e concepções políticas da maioria parlamentar. Porém, se o Presidente não conseguir congregiar no Parlamento uma maioria que o apoie, terá dificuldades para implementar certas políticas, porque neste caso também o Parlamento não pode ser dissolvido pelo Executivo, o que lhe confere uma autonomia, ainda que relativa.

O sistema presidencialista garante uma maior estabilidade política, pelo facto de constitucionalmente o Presidente ter um mandato fixo que vigora por um tempo determinado, permitindo-lhe proceder a transformações sociais objetivamente estabelecidas. Por outro lado, este sistema de governo tem as suas desvantagens e uma delas é a concentração de poderes na pessoa do Presidente da República, o que pode potenciar atitudes menos democráticas que se centram no campo de autoritarismo. Ainda podem ocorrer crises institucionais graves que se prendem com os possíveis desacordos entre o poder Legislativo e o Executivo, sendo que não existem instrumentos engenhosos para solucionar rapidamente crises políticas, como se verifica no sistema parlamentarista. Os Estados Unidos da América e o Brasil são apontados como os casos mais acabados e paradigmáticos do sistema presidencialista.

No sistema Parlamentarista existe a partilha de poder executivo entre o Presidente da República e o Chefe do Governo (Primeiro-Ministro), sendo que este último é nomeado ou escolhido pelo Parlamento. O Presidente da República exerce funções meramente protocolares e de representação simbólica do Estado, dependendo da investidura do Parlamento, e o Governo terá que primar por uma maioria estável no Parlamento, caso contrário poderá ser dissolvido, formando um novo governo de base parlamentar (Pasquino, 2005). Normalmente o Chefe do Governo é oriundo dos quadros do partido político que conseguir a maioria

parlamentar ou da coligação dos partidos que o apoiam, e desta forma acreditamos que o conhecimento político-administrativo deste poderá facilitar a sua atuação perante o Parlamento.

Atribui-se a este sistema de governo algumas vantagens como a relação que se estabelece entre o poder Executivo (Governo) e o poder legislativo (Parlamento), possibilitando uma maior articulação e conciliação entre estes (Ferreira Filho, 1993). O Governo não possui um mandato fixo, porque depende do apoio parlamentar e do ambiente político no quadro da confiança política da maioria partidária que o apoia. Se ocorrerem divergências entre o Chefe de Governo e a maioria parlamentar que o apoia, pode ocorrer o risco deste último retirar o seu apoio ao Governo o que constitui uma das desvantagens do sistema parlamentarista.

No sistema semipresidencialista, o Chefe de Estado (Presidente da República) é eleito por sufrágio directo e secreto por um período constitucionalmente determinado, e o mesmo acontece com o Parlamento. Contudo, se o Parlamento tiver uma maioria estável e coerente, o Chefe de Estado encontra-se em situação exatamente inversa, já que o poder executivo é bicéfalo, ou seja, o Chefe de Governo, normalmente o Primeiro-Ministro, com uma maioria parlamentar, conseguirá governar sem interrupções e com a supremacia no interior do poder executivo, caso o chefe de Estado não tiver o apoio do mesmo partido que representa a maioria parlamentar. Neste caso, o Primeiro-Ministro tem a responsabilidade política perante o Parlamento. O Presidente da República tem, entre outros poderes, o de nomear e exonerar o Primeiro-Ministro ouvindo as forças parlamentares de acordo com os resultados das eleições legislativas e pode igualmente dissolver o Parlamento em caso de crises institucionais graves. A independência do chefe de Estado, o seu poder promocional e a ameaça da dissolução, facilitam o mecanismo dos governos minoritários. É o caso do funcionamento atual em Portugal e outros países europeus.

A configuração prática destes sistemas de governo acima analisados depende da realidade de cada país. Duverger (1978), ao analisar os poderes do Presidente, enfatiza que há países onde o Presidente vem de uma eleição popular direta, e na prática poderá ter fracos ou fortes poderes e vice-versa. Em França, a Constituição atribui poucos poderes ao Presidente, mas que na prática tem, de facto, fortes

poderes, e há países que se deparam com situações inversas. O grau de poder de um Presidente está relacionado com os assentos parlamentares, e existem diferenças entre um Presidente com maioria e outro sem a maioria parlamentar.

Neste processo de configuração prática destaca-se a relação que se estabelece entre o poder executivo e legislativo. É regra geral que nas democracias, o poder legislativo pertença ao Parlamento e o Executivo ao Governo. O Parlamento é uma instituição política formada por uma ou várias assembleias (monocameralistas ou bicameralistas) dispendo de um conjunto de poderes como de legislação e fiscalização (Duverger, 1985).

Ao Governo cabe-lhe o poder executivo, pois é a Instituição que detém o aparelho para executar as leis e, por conseguinte, vigiar as suas aplicações, tendo vários sentidos: primeiro, pode designar o conjunto dos órgãos políticos do Estado; segundo, pode designar um órgão governamental particular, e terceiro pode também "designar apenas um elemento deste Executivo, o Ministério ou o gabinete ministerial, por oposição ao chefe de estado" (Duverger, 1985, p.117). Em qualquer sistema de governo é importante que se estabeleça uma relação de complementaridade entre os poderes, principalmente entre o executivo e legislativo. Contudo, verificamos variações no que se refere ao equilíbrio ou desequilíbrio entre estes.

Lijphart (2003) num estudo realizado no período entre 1945 a 1996, de 36 países com democracia, verifica que nos sistemas parlamentaristas, pode observar-se um certo equilíbrio de poderes entre o gabinete e o parlamento, como acontece na Bélgica, mas também é possível encontrar uma clara predominância do Executivo, como no Reino Unido, Nova Zelândia e Barbados, pois também a mesma margem de variação ocorre nos sistemas presidencialistas e semipresidencialista. Estas variações significativas dependem de um conjunto de configurações institucionais como a duração dos gabinetes (Lijphart, 2003); a relação entre os partidos e os gabinetes ou das maiorias parlamentares (Pasquino, 2002), e, acima de tudo, as particularidades que cada sistema de Governo apresenta (Grohmann, 2001; Lijphart, 2003; Malamud, 2003).

2. A institucionalização do semipresidencialismo em África: O caso de Cabo Verde

Com a terceira vaga de democratização (Huntington, 1991), muitos Estados africanos que estiveram sob o domínio dos regimes autoritários monopartidários, optaram por transitar para regimes democráticos multipartidários e duas configurações institucionais foram alicerçais, sendo a primeira, a adopção de um novo sistema eleitoral e a outra de um novo sistema de governo (Pereira, 2013).

Consideramos, tendo em conta a vasta literatura africana antes do seu período de transição política, que muitos Estados africanos, após a independência optaram por um sistema de governo que se caracterizava como regime de partido único presidencialista, que se legitimou através de um discurso hegemónico que pregava a centralização do poder numa pessoa, ou estrutura (geralmente os militares), como condição de “proteger os interesses nacionais, garantir a unidade nacional e evitar a desagregação social” (Évora, 2013, p. 336).

Ante este cenário, o sistema de governo presidencialista que alguns estados africanos apresentavam, foi objeto de algumas especulações. Por um lado, defendia-se que o sistema presidencialista ostentava o perigo de personificação do poder (Linz, 1990; 1990) e que, por conseguinte, seria melhor a adopção do sistema parlamentarista (Lijphart, 1991) ou semipresidencialista (Elgie, 2004); por outro lado, que o mesmo sistema de governo não se adequava à eventual transição para o regime democrático multipartidário (Mainwaring, 1993).

Numa análise e confrontação entre instituições formais e não formais nas Democracias africanas, é possível verificar três instituições informais que parecem especialmente pertinentes, a saber: o clientelismo, a corrupção e o "Big Man" no presidencialismo (Bratton, 2007). Esta perspectiva explica o perigo da personificação do poder que o sistema presidencialista acarreta para o continente. Pois, neste sistema, independentemente das disposições constitucionais, o poder é intensamente personalizado em torno da figura do Presidente. Ele é, literalmente, acima da lei, controla em muitos casos, uma grande proporção dos bens do Estado, sem a prestação necessária das contas (Walle, 2003).

Com a transição política, ou seja, a transição para regimes democráticos multipartidários, muitos Estados africanos, principalmente, os da língua oficial portuguesa (PALOP), optaram por um sistema de governo semipresidencialista, muito por influência do sistema português. Esta opção deriva da possibilidade deste sistema de governo possibilitar a adequação dos poderes do Presidente e do Parlamento, tentando, com isso, "eliminar alguns dos vícios dos dois sistemas puros: o presidencialismo e o parlamentarismo" (Pereira, 2013, p. 3). O processo de transição política em África está relacionado com dois problemas fundamentais: Primeiro, o facto de poucos países africanos terem conseguido alcançar algum grau de sucesso neste processo, onde alguns até regrediram para regimes autoritários ou permaneceram no que podemos definir como "zona cinzenta" entre a democracia e o autoritarismo (Carothers, 2002, p.9). Segundo, em alguns países que alcançaram a transição política, os partidos políticos responsáveis pela luta de libertação nacional e pela independência venceram as eleições fundadoras do regime democrático, como é o caso de Angola (MPLA), da Guiné-Bissau (PAIGC) e de Moçambique (FRELIMO). A excepção é revelada em Cabo Verde (MpD) e São Tomé e Príncipe (PCD-GR), onde foi a oposição que chegou ao poder.

Angola, Moçambique, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe e Cabo Verde, são Estados africanos de língua oficial Portuguesa que, do ponto de vista institucional, optaram pelo sistema semipresidencial, com configurações e características diferentes.

Tabela 1 - Características gerais dos sistemas de governo (1991/2011)

Países	Primeiras eleições multipartidárias	Nº de eleições legislativas	Nº de eleições presidenciais	Sistema de governo
Angola	1992	3	1	Semipresidencial
Moçambique	1994	4	4	Semipresidencial
Guiné-Bissau	1994	4	5	Semipresidencial
São Tomé e Príncipe	1991	5	5	Semipresidencial
Cabo Verde	1991	5	5	Semipresidencial

Fonte: adaptado African Elections Data Base (<http://africanelections.tripod.com/>).

No caso de Moçambique, o sistema é semipresidencial, sendo o Presidente eleito por um período de cinco anos, e o Governo é responsável perante a Assembleia Nacional (Elgie, 2008). Entretanto os poderes do Presidente “estão muito acima dos outros países semipresidenciais” (Macuane, 2009, p. 182). Por um lado, a representação no parlamento do partido do Presidente da República é maioritária. Por outro lado, o Presidente da República nomeia o Primeiro-Ministro atribuindo-lhe as funções governativas, sem, contudo ser possível identificar na prática política se é o Primeiro-Ministro a chefiar o Governo.

Em Angola, optou-se por uma lei constitucional em 1992, que possibilitou a consagração de um sistema de governo semipresidencial, com forte pendor presidencial (Santos, 2007). Entretanto, a configuração prática deste sistema suscita debates entre os investigadores, alguns dos quais defendendo tratar-se de presidencialismo e não de semipresidencialismo. Considera-se que o sistema aproveitou a maioria parlamentar para que o Presidente da República se tornasse titular do Governo, dispensando a existência do Primeiro-Ministro (Feijó, 2007). Desta forma, cabe ao Presidente da República, orientar e definir a política nacional do povo angolano, demitir o governo e poder nomear e exonerar o Primeiro-Ministro, presidir ao Conselho de Ministros, decretar a dissolução da Parlamento, convocar eleições e referendos, bem como assinar e promulgar as leis do Parlamento e os decretos-leis do governo.

Através dos poderes que são atribuídos ao Presidente da República, estes permitem, na prática política, caracterizar o sistema de governo angolano como um sistema de pendor presidencial-parlamentar, onde se verifica um desequilíbrio constitucional entre os poderes atribuídos ao Presidente da República e ao Parlamento. Porém, sob os termos de uma nova Constituição aprovada em Janeiro de 2010, o Presidente deve ser eleito indiretamente pelos membros da Assembleia Nacional para um mandato de cinco anos.

Na Guiné-Bissau, a vigência da Constituição de 1993, permitiu a adopção de um sistema de governo semipresidencial. A prática política do país e a luta pelo poder (Azevedo, 2009) produziram um sistema de governo com pendor presidencial, a ponto de ser caracterizado como sistema semipresidencialista forte (Kosta, 2007).

Constatamos, através da Constituição da República da Guiné-Bissau, que o Presidente da República possui poderes legislativos substanciais com direito de veto legislativo sendo que, para superar este poder de veto são precisos no Parlamento dois terços de votos expressos.

De entre as funções do Presidente da República destaca-se a de legislar, através de decretos presidenciais, sem, contudo consultar ou ouvir outros órgãos legislativos, como é o caso do Governo e do Parlamento. Pois esta configuração reforça ainda mais a ideia de um sistema guineense com forte pendor presidencialista. O Presidente da República ainda nomeia o Primeiro-Ministro ouvindo os partidos com assento parlamentar. Constatamos que, da configuração prática do sistema de governo guineense, a concentração dos poderes na pessoa do Presidente da República dificulta o processo de pacificação de conflitos entre os órgãos da soberania nacional. O efeito deste processo é a grande probabilidade de prejudicar o povo da Guiné-Bissau, que deposita a sua confiança num Presidente que, pela estruturação das instituições do Estado, é, por vezes, incapaz de gerir os conflitos.

No caso concreto de Cabo Verde, a configuração do sistema de governo tem sido objecto permanente de discussão político-constitucional, possibilitando a adopção de abordagens diferentes, principalmente a partir da abertura política e da aprovação da Constituição da República de Cabo Verde (CRCV) em 1992.

Com a implementação da primeira República (1975-1990) e com a eleição da primeira Assembleia Nacional Popular configura-se um sistema de governo caracterizado como parlamentarista. Para a Constituição da Assembleia Nacional Popular foram eleitos cinquenta e seis deputados e o PAIGC foi o único partido a participar nas eleições, através de uma lista apresentada por um grupo de cidadãos a ele dedicado. A Assembleia tinha o poder de eleger o Primeiro-Ministro e o Presidente da República que era o Secretário-geral do Partido (Aristides Pereira), com poderes reais de governação, presidindo a todos os Conselhos de Ministros e detendo uma tutela especial sobre os Negócios Estrangeiros e a Segurança do Estado.

A Constituição da República de Cabo Verde de 1980 consagrava a Assembleia Nacional Popular como o órgão supremo do poder do Estado, cabendo-lhe decidir sobre todas as questões fundamentais da política interna e externa do Estado e organizar e controlar a aplicação da linha política, económica, social, cultural e de defesa e segurança definida pelo PAICV. Assistia-lhe igualmente o poder de destituir ou convocar novas eleições. A eleição deste órgão acontecia de cinco em cinco anos por sufrágio directo e universal.

A implementação da segunda República que aconteceu com a abertura política em 1990 simbolizou o período da democratização com novas configurações e o articular de novas instituições políticas no panorama do Estado cabo-verdiano. É marcado também pelo aparecimento ou mesmo pela funcionalização do pluralismo democrático, onde foram realizadas a 13 de Janeiro de 1991 as primeiras eleições pluripartidárias da história de Cabo Verde. O Partido mais forte da oposição, o MpD saiu vencedor com a maioria qualificada de dois terços dos Deputados. A Assembleia Nacional eleita aprovou uma nova Constituição da República em Setembro de 1992, que reformulou o sistema de governo. O Presidente da República e a Assembleia Nacional passaram a ser eleitos por sufrágio directo e universal, à semelhança do que se verificava em outros países que apresentavam o mesmo sistema semipresidencialista. O Governo é eleito e formado em função dos resultados eleitorais para a Assembleia Nacional, necessitando de aprovação por parte desta. As eleições acontecem de cinco em cinco anos (Parlamento, Governo e Presidente da República), e para as Câmaras Municipais de quatro em quatro anos.

A configuração do novo sistema de governo após a independência atribuiu ao Presidente da República o poder de destituir ou convocar novas eleições no caso de crises institucionais graves que colocam em causa a integridade do Estado-Nação cabo-verdiano e das suas instituições. Entretanto, desde a abertura política, investigadores procuram uma explicação científica e político-constitucional para o sistema de governo cabo-verdiano. Uns afirmam tratar-se de parlamentarismo racionalizado ou mitigado; outros preferem falar de semipresidencialismo. Como quer que seja, o sistema de governo é um tema importante e um dos mais interessantes da Constituição da República de Cabo Verde (Silva, 2009, p. 197).

Carlos Veiga, no discurso da apresentação do programa do partido do MPD nas vésperas das primeiras eleições legislativas em 1991, defendia e julgava ser melhor para Cabo Verde o sistema "parlamentarismo mitigado" (Évora, 2009, p.178); Araújo (2000) define-o como parlamentar na sua essência. Para Évora (2009), o sistema de governo preconizado na Carta Constitucional de 1992 é parlamentar. Fonseca (2004), denomina-o de "semipresidencialismo fraco", Canotilho (2003) considera-o um misto parlamentar-presidencial, Lima (2004), um dos investigadores que melhor estudou o sistema de governo cabo-verdiano, classifica-o de semipresidencialista, sugerindo contudo que é o mais fraco dos sistemas semipresidenciais. Segundo Canas e Fonseca (2007, p. 124) o sistema de governo instituído pela CRCV é um sistema semipresidencial, à semelhança do sistema "português da Constituição de 1976, em que manifestamente se inspirou".

Semelhante à concepção de alguns investigadores, em resposta a uma opinião corrente em Cabo Verde, Costa (2001) define o sistema de governo cabo-verdiano, tendo em conta a Constituição da República de Cabo Verde de 1992, como um sistema semipresidencialista, definição inspirada na estrutura de análise de Duverger e de Elgie. Esse sistema desvaloriza quase por completo o papel dos chefes de Estado "monárquicos ou republicanos, reduzindo-os a figuras simbólicas, sem poder real e que apenas desempenham funções protocolares e de catalisadores do sistema" (Lara, 2007, p.28).

O debate entre investigadores e personalidades nacionais e estrangeiros não é apenas de carácter científico, mas também político-partidário. Por um lado, tem-se o partido do Movimento Para a Democracia (MpD), e por outro, para o Partido Africano da Independência de Cabo Verde (PAICV). O PAICV posicionou-se a favor do semipresidencialismo, por atribuir ao Presidente da República a função de garante da Unidade Nacional e da Constituição e, nesta sequência, o MpD viria a opor-se com firmeza ao semipresidencialismo, advogando o parlamentarismo racionalizado, considerando que o Parlamento devia ser o centro vital do sistema político, não podendo o Presidente ter funções governativas, nem interferir na governação, e foi

neste sentido que estas duas posições claramente definidas, marcaram o debate constitucional entre 1990 e 1992. Ainda hoje o consenso sobre o sistema de governo não foi conseguido, “não obstante a aproximação entre os dois partidos, a respeito de um ou outro aspecto” (Silva, 2009, pp. 199-200).

Independentemente do debate pode afirmar-se cientificamente, tendo em conta os teóricos clássicos e a Constituição da República de Cabo Verde (1999), que o sistema de governo é semipresidencialista, pelas seguintes razões: o Presidente da República é eleito por sufrágio universal, directo e secreto, pelos cidadãos eleitores recenseados no território nacional e no estrangeiro, nos termos da lei, assim como o Parlamento; o Presidente da República é eleito por um período de cinco anos, que se inicia com a tomada de posse e termina com a posse do novo Presidente eleito. Porém, isso não é suficiente para afirmarmos que o sistema de governo cabo-verdiano é semipresidencial, porque no sistema presidencial o Presidente da República também é eleito pelo sufrágio directo e universal.

Continuando, podemos referir ainda que compete ao Presidente da República nomear o Primeiro-Ministro, ouvidas as forças políticas com assento na Assembleia Nacional e tendo em conta os resultados das eleições. O Presidente exonera o chefe de Governo, mas ouvindo as forças representadas no Parlamento. Ao Presidente da República compete ainda dissolver a Assembleia Nacional, observado o disposto e ouvidos os partidos políticos que nela tenham assentos. A Assembleia Nacional será dissolvida sempre que na mesma legislatura se rejeitarem duas moções de confiança ao Governo. A Assembleia Nacional poderá ainda ser dissolvida em caso de crise institucional grave, quando tal se torne necessário para o regular funcionamento das instituições democráticas, devendo o ato, sob pena de inexistência jurídica, ser precedido de parecer favorável do Conselho da República. E ademais, o poder executivo cabo-verdiano é bicéfalo, ou seja, o chefe do Estado partilha o poder com o chefe do Governo, o Primeiro-Ministro (Costa, 2001). Portanto, pode afirmar-se que o sistema de governo cabo-verdiano é semipresidencialista, com configurações institucionais específicas que o diferencia de outros sistemas de governo.

O sistema de governo cabo-verdiano tem a sua configuração específica, começando pela relação que se estabelece entre o poder executivo e legislativo e sua

prática política. Um dos mecanismos para se medir o predomínio de um poder sobre o outro, é o da duração dos gabinetes. Um gabinete que permanece no poder por longo tempo tem a probabilidade de ser dominante para com a legislatura, “enquanto um gabinete de breve duração deve ser relativamente fraco” (Lijphart 2003, p.153). Desde a abertura política e da primeira eleição legislativa em 1991, os gabinetes foram sempre maioritários, com duração muito acentuada, permitindo um Executivo estável e robusto. O MpD conseguiu dois mandatos consecutivos (1991-1995) e o PAICV três mandatos consecutivos (2001-2011), permitindo uma certa hegemonia do Executivo sobre o Legislativo (Lijphart, 2003). Évora (2007) salienta que todas as eleições legislativas (1991 a 2011) em análise têm produzido maiorias absolutas, com exceção de 1991 e 1995, em que o partido do MpD conseguiu maioria qualificada. Todas estas maiorias permitiram ao Governo, uma governação tranquila e serena.

A maioria absoluta no Parlamento moldou, de certa forma, a relação estabelecida entre o poder legislativo e executivo, não obstante a isto, mas por observar que na arena política há uma forte disciplina partidária, facilitando a aprovação dos programas apresentados pelo Governo. A disciplina partidária dita a relação que se estabelece entre o Executivo e Legislativo, apesar da constituição atribuir à Assembleia Nacional o poder de vigiar o Executivo, concretamente o Governo, recorrendo em muitos casos à moção de censura, o que não se verificou no caso de Cabo Verde, provavelmente, pelo facto de se deparar com uma forte disciplina partidária e de maiorias parlamentares estáveis conseguidas ao longo de várias legislaturas. Ademais, na Constituição da República de Cabo Verde, o Governo possui uma ampla competência legislativa em matérias não reservadas à Assembleia, que exerce através de decreto-lei, podendo, além disso, “produzir decretos-legislativos sobre matérias da competência relativamente reservada da Assembleia mediante autorização desta” (Canas e Fonseca, 2007, p. 126).

A existência de um Governo com o poder de elaborar leis, que é da competência exclusiva da Assembleia Nacional, resultou, até certo ponto, num desequilíbrio entre o poder legislativo e executivo, e o predomínio do poder executivo

sobre o legislativo. Em 1992, a nova Constituição acabou por instituir uma forma de governo que, na prática, desvalorizava a Assembleia Nacional “e reforçava os poderes do Executivo” (Évora 2009, p.185).

Évora (2009) traça algumas linhas de análise importante que ajudam a compreender esta configuração. Primeiro, no que se refere às propostas de lei apresentadas e a sua aprovação nas diferentes legislaturas em Cabo Verde (a partir de 1991), verificamos uma clara predominância do Executivo sobre o Legislativo, o que é paradoxal, já que legislar é uma função primordial do Parlamento; segundo, constatamos de facto, que o Legislativo tem relativos poderes no sistema de governo cabo-verdiano, mas a configuração das instituições faz com que na prática sejam meramente formais; terceiro e último, a própria estruturação do sistema de partido e também a forma como o Primeiro-Ministro é eleito, ditam o grau de poder do Parlamento, considerando-se por isso que a maioria parlamentar e a disciplina partidária torna o mandato do Executivo cabo-verdiano ainda mais estável.

Com um sistema bipartidário, o poder executivo prevalece sobre o poder legislativo, no sistema de governo cabo-verdiano, já que nos sistemas bipolares, os governos são mais seguros. A legitimidade do governo, que decorre diretamente do seu sucesso eleitoral é elevada. Neste sentido, as crises ministeriais, que ocorrem apenas em resultado de desunião dentro da maioria corrente são pouco frequentes. Os governos possuem uma razoável capacidade para considerarem projetos de longo prazo, já que têm mais confiança de que ocuparão o poder durante o tempo necessário para os implementarem (Malamud, 2003).

Considerações finais

O artigo permitiu compreender configurações institucionais importantes nas democracias, principalmente a separação de poderes e a relação que se estabelece neste campo, com incidência particular no poder legislativo e executivo. Evidenciamos a importância da separação de poderes, permitindo que as instituições se relacionem numa teia importante de independência e de interdependência. O artigo ainda permitiu verificar algumas variações nas relações entre os poderes, possibilitando

salientar que uma coisa é o tipo ideal, outra coisa é a prática decorrente desta realidade. Em si, o próprio sistema de governo poderá ditar a forma como os poderes se relacionam, bem como as configurações práticas.

Estas observações permitiram compreender e explicar a realidade intrínseca ao sistema de governo cabo-verdiano, com aprofundamento teórico e evidências constitucionais, e afirmar que o sistema de governo é semipresidencialista, com características e configurações institucionais específicas. No sistema de governo cabo-verdiano, como em outros sistemas africanos, é factual a relação que se estabelece entre o poder legislativo e executivo, apesar das variações práticas daquilo que a Constituição da República preconiza. Toda a configuração permite afirmar que no sistema de governo cabo-verdiano existe um certo predomínio do poder executivo sobre o legislativo, mesmo que o princípio de separação de poderes impugne tal acontecimento. Essa predominância poderia estar relacionada com alguns fatores, tais como: a configuração do sistema partidário; a formatação das instituições políticas como os partidos políticos e a organização dos atores políticos e sujeitos sociais. Consideramos neste sentido que o tema se encontra aberto para possíveis análises e aprofundamento que possam contribuir para uma melhor problematização do tema em questão.

Referências bibliográficas

Almada, David Hopffer. 2002. *A Questão Presidencial em Cabo Verde: Uma Questão de Regime*. Praia: O Autor.

Araújo, Raul. 2000. *Os Sistemas de Governo de Transição Democrática nos P.A.L.O.P.* Coimbra: Coimbra Editora.

Assembleia Nacional. 1992. *Constituição da República de Cabo Verde de 1992*, Praia: Cabo Verde.

Azevedo, Elisabete. 2009. "O Semipresidencialismo na Guiné-Bissau: Inocente ou Culpado da Instabilidade Política?", In Lobo, Marina & Neto, Octavio (Orgs.) *O Semipresidencialismo nos Países de Língua Portuguesa*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, pp. 139–170.

Bratton, Michael. 2007. "Formal versus Informal Institutions in Africa". *Journal of Democracy*, vol. 18, nº3, pp. 96-110.

Canas, Vitalino & Fonseca, Jorge Carlos. 2007. “Cabo Verde: *Um Sistema Semi-Presidencial de Sucesso?*”. *Revista de Negócios Estrangeiros*, nº 11.4, Número Especial, pp. 123-133.

Canotilho, José Joaquim. 2003. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina.

Carothers, Thomas. 2002. “The End of the Transition Paradigm”. *Journal of Democracy*, vol. 13, nº1, pp. 5-21.

Costa, Daniel. 2001. *O Semipresidencialismo em Cabo Verde, 1991/2000*. Dissertação apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro para a obtenção do grau de Mestre em Ciência Política.

Costa, Daniel. 2009. “O Papel do Chefe de Estado no Semipresidencialismo Caboverdiano”, In Lobo, Marina & Neto, Octavio (Orgs.) *O Semipresidencialismo nos Países de Língua Portuguesa*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, pp. 105-137.

Duverger, Maurice. 1978. *Xeque Mate: Análise Comparativa dos Sistemas Políticos Semi-Presidenciais*. Lisboa: Editor Rolim.

Duverger, Maurice. 1985. *Os Grandes Sistemas Políticos*. Coimbra: Almedina.

Elgie, Robert. 2008. Semi-presidentialism: An increasingly common constitutional choice, paper presented at conference Semi-presidentialism and democracy: Institutional choice, performance, and evolution, in 17- 18 October, Institute of Political Science at Academia Sinica Taipei, Taiwan.

Elgie, Robert. 2004. “Semi-presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting”. *Political Studies Review*, vol.2, nº3, pp. 314-330.

Évora, Roselma. 2013. Cabo Verde: Democracia e sistema de governo, in Costa, Suzano & Sarmento, Cristina (orgs). *Entre África e a Europa: Nação, Estado e Democracia em Cabo Verde*. Coimbra: Almedina.

Évora, Roselma. 2009. *O Poder Legislativo no Regime Democrático em Cabo Verde*. Tese apresentada ao Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília para a obtenção do grau de doutor em Sociologia.

Feijó, Carlos, 2007. “O semi-presidencialismo em Angola: Dos Casos à Teorização da Law in the Books e da Law in Action”. *Revista de Negócios Estrangeiros*, nº 11.4, Numero Especial, pp. 29-43.

Ferreira Filho, Manoel. 1993. *O Parlamentarismo*. São Paulo: Saraiva.

Fonseca, Jorge Carlos. 2004. *Tópicos desenvolvidos sobre Teoria Geral do Estado e Direito Constitucional*. Praia: ed. Policopiada, Universidade Piaget.

Grohmann, Luís Gustavo Mello. 2001. “A Separação De Poderes em Países Presidencialistas: A América Latina Em Perspectiva Comparada”. *Revista De Sociologia e Política*, nº17, pp. 75-106.

Huntington, Samuel. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman and London: University of Oklahoma Press.

Kosta, Emílio Kafft. 2007. *Estado de Direito – O Paradigma Zero: Entre Lipoaspiração e Dispensabilidade*. Coimbra: Almedina.

- Lara, António De Sousa. 2007.** *O Terrorismo e a Ideologia do Ocidente*. Coimbra: Almedina.
- Lijphart, Arend. 2003.** *Modelos De Democracia: Desempenho e Padrões de Governo em 36 Países*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.
- Lijphart, Arend. 1991.** "Constitutional Choices for New Democracies". *Journal of Democracy*, vol. 2 nº1, pp. 72-84.
- Lima, Aristides. 2004.** *Estatuto Jurídico-Constitucional do Chefe de Estado: Um Estudo de Direito Comparado*. Praia: Alfa-Comunicações.
- Linz, Juan. 1990.** "The Virtues of Parliamentarism". *Journal of Democracy*, vol.1, nº4, pp. 84-91.
- Linz, Juan. 1990.** "The Perils of Presidentialism". *Journal of Democracy*, vol.1, nº1, pp. 51-69.
- Macuane, José Jaime. 2009.** "O Semipresidencialismo em Moçambique (1986-2008)", In Lobo, Marina & Neto, Octavio (Orgs.) *O Semipresidencialismo nos Países de Língua Portuguesa*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, pp. 171-199.
- Malamud, Andrés. 2003.** "O Presidencialismo na América do Sul: Argentina e Brasil em Perspectiva Comparada". *Análise Social*, vol. 38, nº 168, pp. 715-742.
- Mainwaring, Scott. 1993.** "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination". *Comparative Political Studies*, vol. 26, nº 2, pp. 198-228.
- Pasquino, Gianfranco. 2002.** *Curso de Ciência Política*. Cascais: Principia.
- Pasquino, Gianfranco. 2005.** *Sistemas Políticos Comparados*. Cascais: Principia.
- Pereira, Gilberto. 2013.** O Desenho Constitucional e a Presidencialização do Sistema de Governo. Working Paper n.º 22, Observatório Político, publicado em 16/02/2013, disponível em: www.observatoriolitico.pt Acesso em 15 de agosto de 2014.
- Santos, José. 2007.** "Entre o Futungo e a Assembleia: Considerações sobre o Sistema Político Angolano", In Lobo, Marina & Neto, Octavio (Orgs.) *O Semipresidencialismo nos Países de Língua Portuguesa*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, pp. 49-78.
- Sartori, Giovanni. 1996.** *Engenharia Constitucional: Como Mudam as Constituições*. Brasília: Universidade de Brasília.
- Silva, Mário. 2009.** *Sistema de Governo: A Singularidade Cabo-Verdiana*. Comunicação apresentada no I Congresso do Direito de Língua Portuguesa, em 6 e 7 de Maio, Universidade Nova de Lisboa, 2009.
- Walle, Nicolas Van de. 2003.** "Presidentialism and Clientelism in Africa's Emerging Party Systems". *Journal of Modern African Studies*, vol. 41, nº2, pp. 297-321.

Tramitação do artigo na revista
Submetido: 29/08/2014
Revisões requeridas: 09/11/2014
Versão revista: 04/05/2015
Aceito: 10/06/2015