

**Entre a Difusão Constitucional e a Política Local:
Uma análise dos sistemas semi-presidenciais de língua
portuguesa no mundo**

Marina Costa Lobo

Universidade de Lisboa, Portugal

marina.costalobo@ics.ul.pt

Objecto e Questões

- Analisar os sistemas políticos em Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste.
- Qual o papel dos Presidentes nos países semi-presidenciais de língua portuguesa?
- Há um modelo lusófono do semi-presidencialismo?
- Compreender a natureza do semi-presidencialismo
 - Um sistema político cada vez mais escolhido (Amorim Neto and Strom, 2006)
 - Relativamente pouco estudado (Elgie 2007, Shugart & Carey, 1992; Metcalf, 2002; Siaroff, 2002).
 - Casos raramente estudados, mesmo em África.

Livro



- O semipresidencialismo nos países de língua portuguesa, Marina Costa Lobo e Octavio Amorim Neto, 2009, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

Estrutura do Artigo

- Definir semi-presidencialismo
- Uma breve discussão sobre os contextos socio-políticos dos regimes em análise.
- Definir e analisar os poderes constitucionais dos Presidentes da CPLP, usando as escalas de Shugart & Carey, Metcalf e Siaroff.
- Comparar os regimes da CPLP com regimes semi-presidenciais Europeus e países africanos de língua francesa.
- Identificar a dinâmica política dos países de língua portuguesa.

O semi-presidencialismo

- **Um regime é considerado Semi-presidencial se:**
- Duverger
- 1) o PR é eleito por sufrágio universal
- 2) o PR possui poderes consideráveis
- 3) Existe um Primeiro Ministro que é o chefe de governo e é responsável politicamente perante o Parlamento.

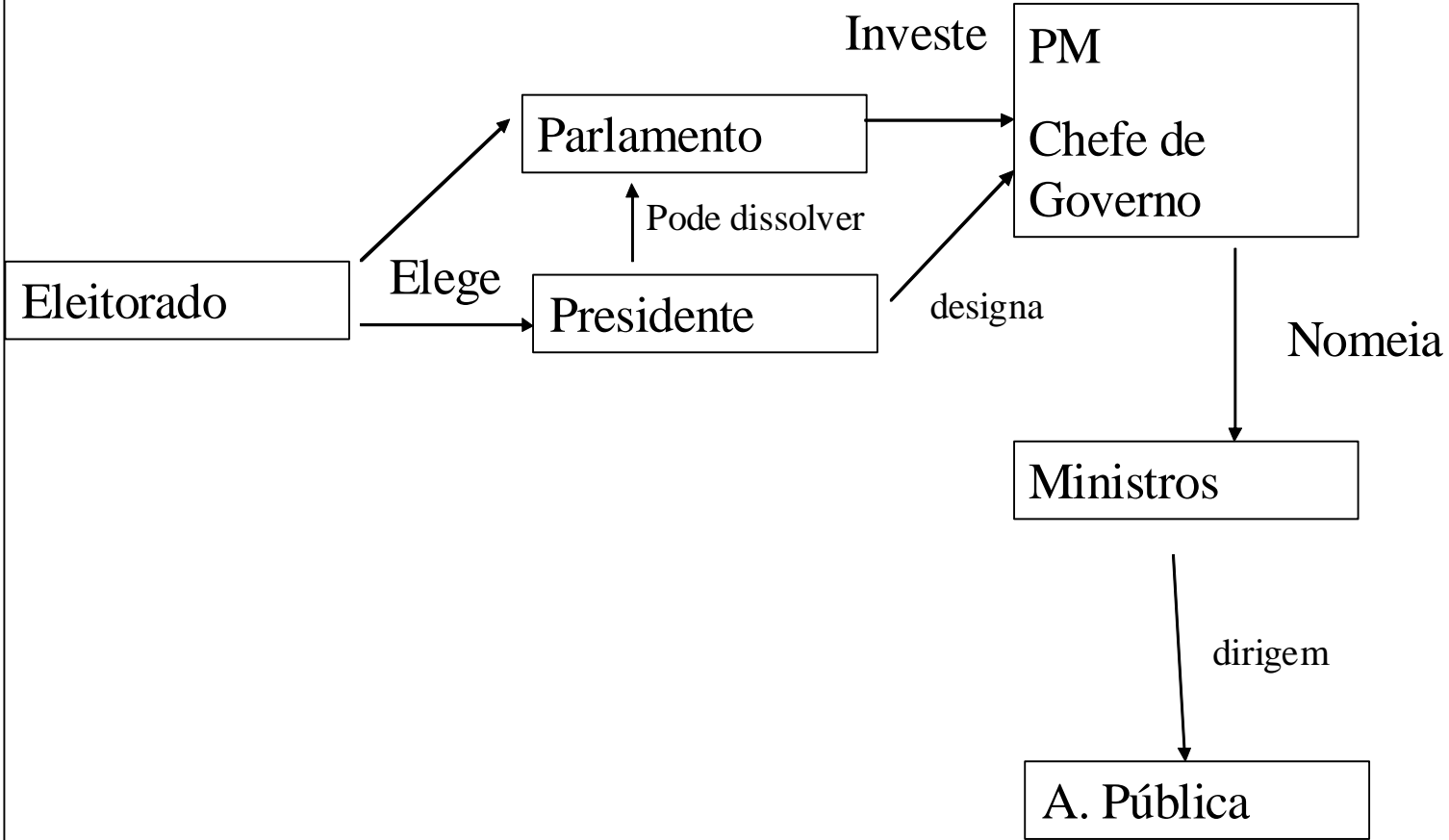
- As Diferenças entre a Constituição e a Prática Política Dependem de
 - O conteúdo da Constituição
 - A combinação da tradição e das circunstâncias
 - A composição da maioria parlamentar
 - A posição do Presidente face a esta maioria parlamentar

- A questão da validade das prerrogativas constitucionais para caracterizar um regime
- - “Leis que não são aplicadas não deixam de ter validade. Elas hibernam, e desde que apareça quem tenha essa capacidade, elas podem voltar a ser aplicadas”.
- - No entanto a prática política cria um conjunto de tradições que depois torna mais difícil a aplicação de lei nunca ou pouco utilizadas..

- Sartori
- Um PR eleito mas
- Necessário distinguir entre poderes do PR
- Necessário ter em conta os poderes do PR.
-
- Para que um regime seja considerado semi-presidencial é necessário que exista uma partilha de poder sempre, ou seja não é necessário poderes iguais, mas partilha de poder.
-

-
- Elgie
-
- 1) Um PR eleito de forma directa
- 2) Um Primeiro Ministro que depende do Parlamento
-
-
- Shugart e Carey
-
- Dividem entre
 - President-Parliamentary
 - Premier-Presidential

O modelo semi-Presidencial



Contextos sócio-políticos

- PIB varia entre 600 USD na Guiné Bissau (GB) a 9000 USD em Angola
- Crescimento negativo entre 1995 e 2005 na GB e em Timor-Leste. (Moz, CV, A, têm, para o mesmo período performance positiva).
- Rankings HDI: muito alto: Portugal; médio: CV, STP and A; baixo: Timor, GB and Moz.
- Estados muito fracos (Rice e Patrick 2008): Angola, GB, Moz and East Timor estão entre os cinquenta estados mais fracos do mundo.

Estados Fracos e Graus Diferentes de Democratização

- Um legado comum de regimes marxistas de partido único a partir da descolonização, com exceção de Timor Leste.
- Guerras civis longas em Angola e Moçambique.
- Todos, sem exceção iniciaram transições democráticas a partir dos anos 1990.

- Rankings Freedom House em 2008:
 - Portugal e Cabo Verde: 1
 - São Tomé e Príncipe: 2
 - Moçambique e East Timor: 3
 - Guiné Bissau: 4
 - Angola: 6

Que papel para as instituições?

- As instituições contam para a distribuição de poder entre elites. Por ex. a partilha de poder entre elites em Moçambique.
- A estrutura de oportunidades define os resultados, por exemplo, Guiné-Bissau
- As Constituições e as Revisões Constitucionais têm sido debatidas em vários países.

Medir os Poderes Presidenciais

Tabela 1: Poderes Legislativos Metcalf (2000), baseados em Shugart e Carey (1992)

Poderes Legislativos	
<p>Poder de Veto de Pacote</p> <p>4-Sem possibilidade de ser ultrapassado.</p> <p>3-Ultrapassável por maioria extraordinária dos deputados.</p> <p>2-Ultrapassável por maioria absoluta dos deputados em funções.</p> <p>1-Ultrapassável por maioria Simples do quórum dos deputados</p> <p>0-Sem veto de pacote</p>	<p>Competências orçamentais</p> <p>4-O Presidente prepara o orçamento sem poder de alteração pelo Parlamento.</p> <p>3-Parlamento pode reduzir mas não aumentar gastos orçamentais.</p> <p>2-Presidente determina valor máximo do orçamento, e deputados alteram dentro desses valores.</p> <p>1-Parlamento pode aumentar despesas se aumentar receitas.</p> <p>0-Parlamento prepara e/ou altera orçamento livremente.</p>
<p>Poder de Veto Parcial</p> <p>4-Sem possibilidade de ser ultrapassado.</p> <p>3-Ultrapassável por maioria extraordinária dos deputados.</p> <p>2-Ultrapassável por absoluta dos deputados em funções.</p> <p>1-Ultrapassável por maioria Simples do quórum dos deputados</p> <p>0-Sem veto parcial.</p>	<p>Poder de Proposta de referendo</p> <p>4-Sem restrições</p> <p>2-Com restrições.</p> <p>1-Assinatura do Ministro necessária.</p> <p>0-Sem poderes de proposta de referendo.</p>
<p>Poderes de Decreto</p> <p>4-Poderes reservados, sem limites.</p> <p>2-Poderes temporários de decreto com poucas restrições.</p> <p>1-Autoridade para passar decretos é limitada.</p> <p>0-Sem poderes de decreto.</p>	<p>Poderes de Verificação da Constitucionalidade</p> <p>4-Apenas o Presidente pode enviar diplomas ao TC.</p> <p>2-Presidente, governo ou uma maioria de deputados podem enviar diplomas ao TC.</p> <p>1- Presidente, governo ou uma minoria de deputados podem enviar diplomas ao TC.</p> <p>0-Sem poderes de verificação de constitucionalidade.</p>
<p>Introdução Exclusiva de Legislação</p> <p>4-Sem poder de alteração pelo Parlamento.</p> <p>2-Parlamento tem poderes limitados de alteração.</p> <p>1-Parlamento tem poderes ilimitados de alteração.</p> <p>0-Sem poderes de introdução exclusiva de legislação.</p>	

Tabela 2 – Poderes dos Presidentes na CPLP

	Portugal (2005)	Angola	Cabo Verde	Guiné- Bissau	Moçambique (2004)	Timor Leste	S. Tomé e Príncipe (2003)
Poderes Legislativos							
Veto Pacote	2.5	2	2.5	3	3	1.5	1
Veto Parcial	0	0	0	0	0	0	0
Poderes de Decreto	0	0	0	1	1	0	0
Iniciativa Legislativa	0	0	0	0	1	0	0
Poderes Orçamentais	0	0	0	0	2	0	0
Poder de Iniciativa de Referendos	2*	2	0	0	0	2	2
Poder de Judicial Review	1	1	1	0	1	1	1
Total Poderes Legislativos	5.5	5	3.5	4	7	4.5	4

Tabela 3: Poderes não-legislativos Metcalf (2000), baseados em Shugart e Carey (1992)

<p>Poderes de Formação do Governo</p> <p>4-Presidente nomeia governo sem a necessidade da aprovação pelo Parlamento.</p> <p>3- Presidente nomeia governo com o consentimento do Parlamento.</p> <p>2- Presidente nomeia governo sujeito à confirmação ou investidura pelo Parlamento</p> <p>1-Presidente nomeia Primeiro-Ministro que tem de ter a confiança do Parlamento. Primeiro-Ministro nomeia os restantes ministros, com a confiança do Presidente.</p> <p>0-Presidente não nomeia governo sem a recomendação do Parlamento.</p>
<p>Poderes de Demissão do Governo</p> <p>4-Presidente demite governo livremente.</p> <p>3- Presidente demite governo com o consentimento do Parlamento.</p> <p>2- Presidente demite governo apenas em circunstâncias específicas.</p> <p>1-Presidente demite ministros sob proposta do Primeiro-ministro.</p> <p>0-Governo só pode ser removido pelo Parlamento, através de uma moção de censura.</p>
<p>Censura</p> <p>4-Parlamento não pode censurar ou remover governo.</p> <p>2-Parlamento pode censurar governo mas Presidente pode responder dissolvendo o Parlamento.</p> <p>1-Voto construtivo de censura.</p> <p>0-Voto de censura sem constrangimentos.</p>
<p>Poder de Dissolução da Assembleia</p> <p>4-Sem restrições.</p> <p>3- Com restrições temporais ou de frequência.</p> <p>2- Requer nova eleição presidencial.</p> <p>1-Apenas em circunstâncias específicas.</p> <p>0-Presidente não pode dissolver a Assembleia.</p>

Tabela 4 – Poderes não legislativos dos Presidentes na CPLP

Poderes não legislativos							
	Portugal (2005)	Angola	Cabo Verde	Guiné- Bissau	Mozambique (2004)	East Timor	S. Tomé and Príncipe (2003)
Demissão do Governo	2	4	2	2	4	2	2
Moção de Censura	0	2	2	0	2	0	0
Dissolução do Parlamento	3	4	1	3	1	1	3
Total de Poderes não-legislativos	6	14	6	9	11	4	6
Total Poderes Presidenciais	11.5	19	9.5	13	18	8.5	10

* This power was granted to the Portuguese president in 1997.

Sources: Amorim Neto and Costa Lobo (2009) and country chapters in Costa Lobo and Amorim Neto (2009).

Na CPLP...

- Os poderes não-legislativos são maiores do que os legislativos.
- Há uma maior variação nos poderes não legislativos
 - (Timor-Leste 4 a Angola 14)
- Do que legislativos
 - (Cabo Verde 3.5 a Moçambique 7)

Tabela 5: A escala de Siaroff

Eleição popular do PR
Eleições concorrenciais (Eleições Presidenciais ocorrem em Simultâneo com as legislativas)
Poder nomeação (do Primeiro-Ministro, Ministros, chefes de Estado Militares)
Presidir ao Conselho ministros
Poderes de Veto
Poder de Emissão de Decretos
Papel central na política externa
Papel central na formação do governo
Poder de dissolução do Parlamento

Poderes Presidenciais usando a escala de Siaroff

Tabela 6 – Poderes Presidenciais usando a Escala de Siaroff

Angola	7
Cape Verde	8
Guinea-Bissau	8
Mozambique	8
Portugal	3
S. T. and Príncipe	5
East Timor	7

Comparando

Shugart&Carey/Metcalfe e Siaroff

- Segundo a escala de Metcalfe Angola e Mozambique têm os Presidentes com mais poder, enquanto com Siaroff é Cabo Verde, a Guiné Bissau e Moçambique com presidentes com mais poder.
- Portugal próximo da média com Metcalfe, não com Siaroff.
- Correlação entre as duas escalas é baixa.
- Siaroff é simplista. Metcalfe permite medir mais diferenças.

Figura 1: Comparando os poderes presidenciais em regimes semi-presidenciais na Europa e na CPLP

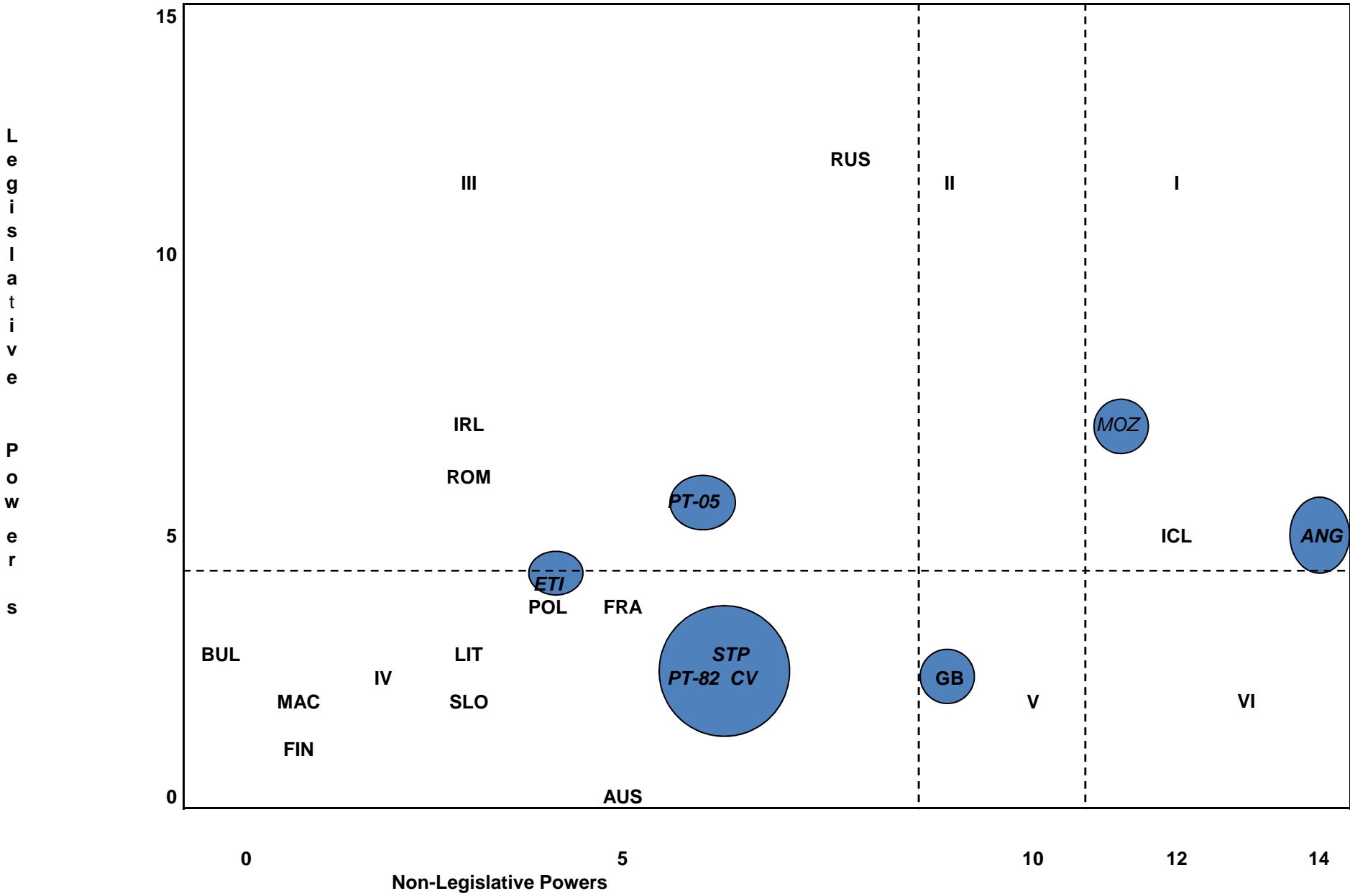
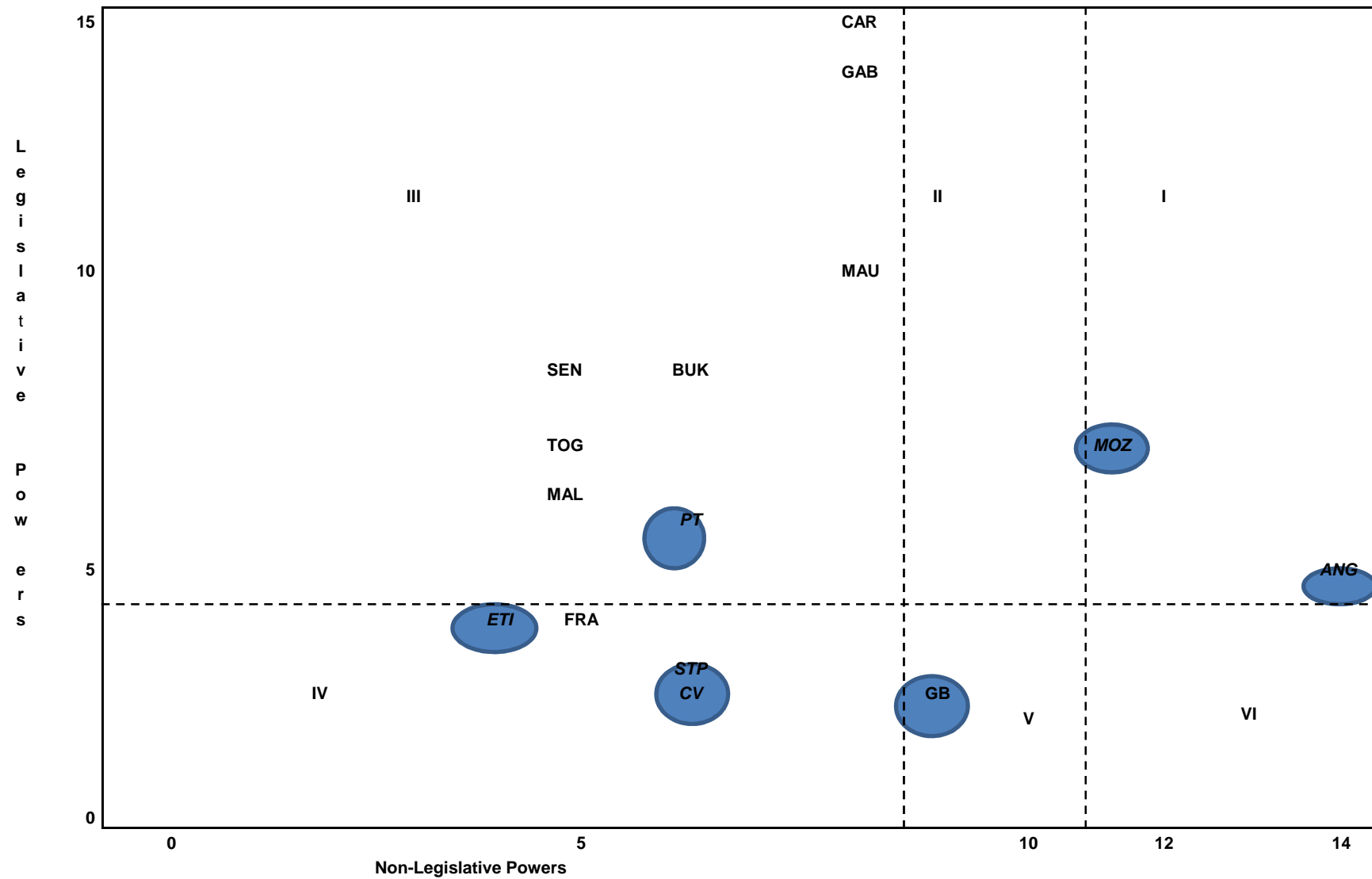


Tabela 7 Países Francófonos da África Subsariana

Língua Francesa Oficial	Requisitos Formais do Semi- Presidencialismo	Regimes Francófonos Formalmente SemiPresidenciais
<i>Benin1990</i>	Não há PM	Burkina Faso 1996
<i>Burkina Faso1996</i>		Camarões 1996
<i>Cameroon1996</i>		Gabon 2003
<i>Comoros2001</i>	Não há PM	Mali 1992
<i>Côte d'Ivoire2000</i>	O PR é chefe de governo	Mauritania 1991
<i>Gabon2003</i>		Niger 2009
<i>Guinea2001</i>	Não há PM	Central African Republic 2004
<i>Mali1992</i>		Senegal 2001
<i>Mauritania1991</i>		Tchade 2004
<i>Niger2009</i>		Togo 2002
<i>Central African Republic2004</i>		
<i>Democratic Republic of the Congo2003</i>	Não há PM	
<i>Republic of Congo2002</i>	Não há PM	
<i>Senegal2001</i>		
<i>Chad2004</i>		
<i>Togo2002</i>		

Figura 2: Comparando os poderes presidenciais na CPLP e na África francófona



Comparando a CPLP com outros semi-Presidencialismos

- Na maioria dos regimes europeus, os poderes não-legislativos dos presidentes são menores do que nos países da CPLP.
- Os padrões de poderes legislativos não divergem substancialmente nos dois grupos.
- Na maioria dos regimes europeus, os poderes não-legislativos dos presidentes são menores do que nos regimes da CPLP.
- Nos regimes da África francófona, os poderes legislativos são maiores do que nos regimes de língua portuguesa
- Um modelo lusófono de semi-presidencialismo?

Não um modelo, mas uma marca

- Os países estão posicionados em diferentes partes das figuras
 - Moçambique e Angola na Area I onde os poderes presidenciais estão maximizados.
 - Cabo Verde, Portugal, STP e Timor Leste na Area IV, com poderes Presidenciais mais moderados.
 - Guiné-Bissau na Area V, caracterizado por altos poderes não-legislativos, menores poderes legislativos.

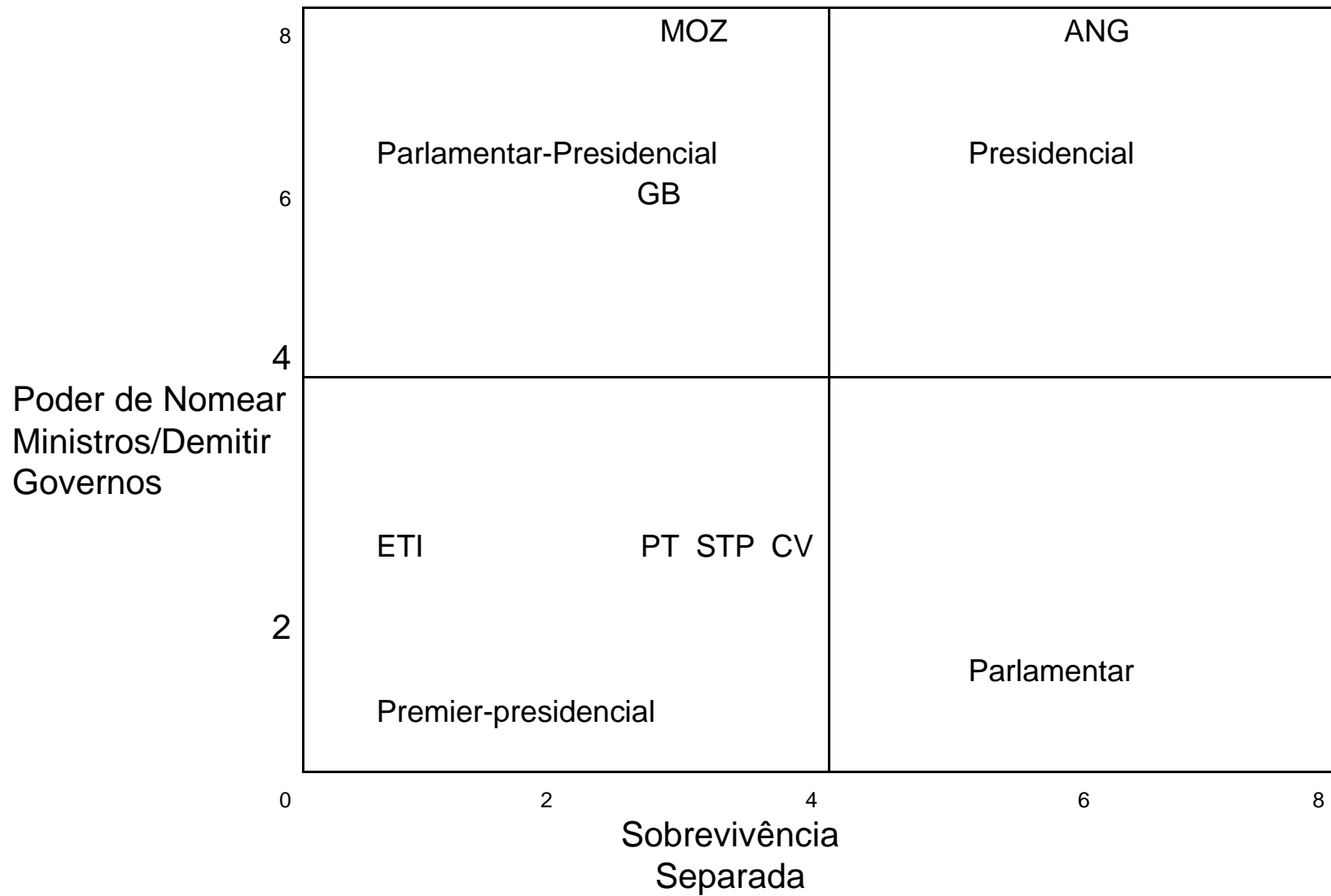
Poderes Presidenciais e Performance Democrática

- Shugart e Carey (1992) defendem que a Area I é a mais problemática em termos de estabilidade do regime e de performance democrática.
- Moestrup (2007) testa o impacto das Constituições na qualidade da democracia- conclui que estas não divergem muito dos regimes presidenciais, mas que estão muito mais associadas a quedas dos regimes que as constituições parlamentares. Norris (2008) confirma estas conclusões.
- Moestrup (2007) defende que os regimes mais problemáticos são os chamados presidenciais-parlamentares onde haja coabitação- correm grande risco de colapso.
- Elgie e McMenamin (2008) corroboram Moestrup na relação entre extensão dos poderes presidenciais e qualidade da democracia.
- Em contrapartida, Cheibub e Chernykh (2008) analisam uma base de dados que inclui todos os regimes parlamentares e semi-presidenciais e concluem que estes últimos têm um efeito muito pequeno na longevidade democrática.
- Svolic (2008) por contraste, demonstra que a probabilidade de consolidação dos regimes semi-presidenciais é mais elevada que nos presidenciais.
- Finalmente Kirschke (2007) defende que a coabitação em regimes neo-patrimoniais em África está muito associada ao risco de retorno ao autoritarismo.
- Não podemos chegar a conclusões definitivas com a nossa amostra limitada, mas apenas fazes associações sugestivas.

Os padrões de autoridade nos países da CPLP

- Análise dos poderes não-legislativos chave
 - Nomeação e Demissão do Governo
 - Dissolução da Assembleia

Figura 3: Padrões de Autoridade na CPLP



- A caracterização acima parece dar razão a Moestrup (2007) na relação que esta autora encontra entre os sub-tipos de semi-presidencialismo e a qualidade da democracia:
 - Regimes na zona do premier-presidencialismo têm uma média de 1.75 no índice FH.
 - Regimes na zona do presidente-parliamentarismo obtêm uma média de 3.5 índice FH.

A Dinâmica efectiva nos regimes semi-presidenciais da CPLP

- A dinâmica efectiva do semi-presidencialismo depende da forma como o PR se relaciona com o PM e as maiorias parlamentares.
- 3 dinâmicas possíveis
 - Parlamentar
 - Presidencial
 - Diárquica

Tabela 9 – Frequência de Coabitação, Coligação e Governos Minoritários no Semi-presidencialismo (em % de anos)

País	Coabitação: Presidente e PM de partidos diferentes ou partido do PR não tem representação no governo	Coligação: Presidente e PM são de diferentes partidos com representante do partido do PR no governo	Governo Minoritário
Angola	0	0	0
Cabo Verde	0	0	0
Guiné-Bissau	0	0	40.0
Moçambique	0	0	0
Portugal	45.2	22.6	38.7
S. T. e Príncipe	0	33.3	33.3
Timor Leste	0	0	0
Média	6.4	8.0	16.0

- Períodos analisados: Angola, 1992-2008; Cabo Verde, 1991-2008; Guiné-Bissau, 1994-2008; Moçambique, 1994-2008; Portugal, 1976-2006; São Tomé e Príncipe, 1991-2008; Timor-Leste, 2002-2008.

- Quando o PR ou o PM não tinha filiação partidária não se considera que tenha havido coabitação.

Fontes: *Keesing's Record of World Events* and the *African Elections Database*, Amorim Neto e Costa Lobo (2009), Azevedo (2009), Costa (2009), Macuane (2009), Santos (2009), Seibert (2009), e Vasconcelos e Cunha (2009).

Tabela 10 – Frequência de Presidentes não-partidários em países semi-presidenciais de língua portuguesa (% de anos)

País	Presidente Apartidário	Mandato de Presidente Apartidário
Angola	0	-
Cabo Verde	0	-
Guiné Bissau	26.7	2005 – 2008
Moçambique	0	-
Portugal	33.3	1976 – 1986
S. T. e Príncipe	0	-
Timor-Leste	100	2002 - 2008

Períodos em análise: Angola, 1992-2008; Cabo Verde, 1991-2008; Guiné-Bissau, 1994-2008; Moçambique, 1994-2008; Portugal, 1976-2008; São Tomé e Príncipe, 1991-2008; Timor-Leste, 2002-2008.

Fontes: Ver tabela 6.

- Considerando todos os países, os níveis de dinâmica diárquica é baixo.
- No entanto, se excluirmos Angola e Moçambique devido ao facto de terem sistemas de partido dominante, e Timor-Leste pela juventude do país, a média de tempo dos governos minoritários sobe consideravelmente (28%). O que é consistente com a dinâmica diárquica.

Conclusões

- Defendemos uma marca lusófona, não um modelo lusófono.
- É característica de alguns dos regimes dos países de língua portuguesa. Os poderes presidenciais tendem a estar concentrados em poderes não-legislativos. Isto significa que constitucionalmente há uma partilha, à partida do poder executivo.
- Regimes dos países de língua portuguesa dividem-se em 3 tipos
 - Angola, presidencial
 - Moçambique e Guine-Bissau presidente-parlamentar
 - Cabo Verde, Portugal, STP e Timor-Leste, premier-presidencial
- Os nossos dados contestam conclusões recentes sobre África (van Cranenburgh, 2008) que “apoia a conclusão do Siaroff de que o regime semi-presidencial não é relevante”.

- Quando consideramos os sistemas partidários, para aferir da lógica de funcionamento:
 - Angola e Moçambique têm sistemas de partido dominante.
 - Guiné-Bissau, STP multipartidário e fragmentado
 - Portugal e CV tendem para o bipartidarismo.
- A combinação dos dois factores sugere uma competição diárquica, ou porque os poderes dos presidentes embora extensos não são maiores dos que os do governo (Portugal, CV, STP) ou porque embora os poderes do Presidente sejam muito extensos, a fragmentação partidária impede o seu exercício (Guiné-Bissau).

Appendix: Socio-Economic Indicators of Portuguese-Speaking Countries

Selected Socio Economic Data	Angola	Cape Verde	Guinea-Bissau	Mozambique	Portugal	São Tomé e Príncipe	East-Timor
Population (millions)	12,5	0,4	1,5	21,2	10,6	0,2	1,1
Area (thousands km ²)	1246,7	4,0	36,1	799,4	92,3	1,0	14,9
GDP - PPP (bn dollars at current prices)	114,6	1,81	0,9	19,7	245	0,28	2,76
GDP per Capita - PPP (thousands of dollars)	9,1	4,2	0,6	0,9	22	1,4	2,5
GDP Growth (%)	15,1	7	3,9	6,9	0,9	5,5	2,5
Average GDP growth(%, 1995-2005)	6,5	7	-1,1	8,4	2,4	3,1	-2,6
Total External Debt (bn dollars)	9,6	0,6	0,7	3,3	*	0,4	*
Inflation (% annual, consumer prices)	12,5	5	3,8	11,2	2,87	27	7,8
Military Expenses (% GDP)	3,5	0,6	3,1**	0,8	1,9	0,8	*
Human Development Index	0,45	0,74	0,37	0,39	0,9	0,65	0,51
Gini Coefficient	*	*	*	47,3	38,5	*	38
Illiteracy Rate (%)	32,6	23,4	57,6	52,2	6,7	15,1	41,4
Ethnic Fragmentation Index	3,8	1,7	5,8****	1,0***	1,0*	*	*
Life Expectancy at Birth, (years)	37,9	71,0	47,5	41	78	68	66,9
Internet use (per 100 people)	0,6	6,4	2,2	0,9	30,1	14,2	0,1

Source: Data on internet use, military expenses and total external debt are provided by the World Bank (World Development Indicators - Data from 2006, Available online in: <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/member.do?method=getMembers&userid=1&queryId=135>). The rest of the data were extracted from the CIA World Factbook (Available online at: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook>). Among these, the economic and population data are estimates for 2008. The data for the Human Development Index were extracted from the Human Development Report, available online at: <http://hdr.undp.org/en/statistics>. Data concerning GDP average growth were extracted from the UNCTAD Handbook of Statistics available online at: <http://stats.unctad.org/handbook/ReportFolders/ReportFolders.aspx>. The index of ethnic fragmentation was elaborated using the formula developed for the effective number of parties by Laakso and Taagepera (1979).

* Data not available. ** Data from 2005. *** The African ethnicities were not considered, due to lack of data. **** Calculations took into account African ethnicities.