

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

PODER LEGISLATIVO NO REGIME DEMOCRÁTICO  
EM CABO VERDE

Autora: Roselma Évora

Brasília, 2009

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

PODER LEGISLATIVO NO REGIME DEMOCRÁTICO  
EM CABO VERDE

Autora: Roselma Évora

Tese apresentada ao Departamento de  
Sociologia da Universidade de Brasília/Unb como  
parte dos requisitos para a obtenção do título de  
Doutor

Brasília, Dezembro de 2009

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

**TESE DE DOUTORADO**

PODER LEGISLATIVO NO REGIME DEMOCRÁTICO  
EM CABO VERDE

Autora: Roselma Évora

Orientador : Maria Francisca Pinheiro Coelho

Banca: Prof. Doutora Maria Francisca Pinheiro Coelho(Unb)  
Prof. Doutor Jairo Marconi Nicolau (IUPERJ)  
Prof. Doutor David Verge Fleischer (UnB)  
Prof. Doutor Marcelo Rosas (UnB)  
Prof. Doutor Caetano Ernesto Pereira de  
Araújo(UnB)  
Prof Doutora Débora Messenberg Guimarães (UnB)

Índice de Figura, Tabelas e Gráficos.....	4
Lista de Abreviatura.....	6
Agradecimentos .....	7
Resumo/ Abstract/ Resume/Resumen .....	8

## SUMÁRIO

<b>Capítulo 1: O Problema</b> .....	13
1.1: Introdução .....	13
1.2: Metodologia .....	17
<b>Capítulo 2: Referencial Teórico</b> .....	26
2.1: Sobre o Significado da Democracia .....	26
<b>Capítulo 3: Contextualizando o Processo de Democratização na África</b> .....	47
3.1: Democracia e Reforma Política no Contexto Africano ...	47
3.2: Democracia na África Portuguesa: Escolhas Institucionais e ...	62
Configuração dos Sistemas de Governo nos Países de Língua Portuguesa na África	
3.3: Cabo Verde: um paradigma de democratização no contexto africano?.....	85
<b>Capítulo 4: Partidos Políticos na Assembleia Nacional em Cabo Verde</b> .....	105
4.1: Sobre a formação do sistema partidário na África Subssariana e a força desse legado nos sistemas de governo democráticos .....	105
4.2: Sistema eleitoral, sistema partidário e comportamento eleitoral em Cabo Verde em Quatro Tempos (1991-2006) .....	120
4.3: Partidos Políticos na Assembleia Nacional: padrão de comportamento no regime democrático (1996/2005) .....	138
<b>Capítulo 5: Poder Legislativo em Cabo Verde: Configuração e características do Legislativo na Nova Engenharia Institucional (1991/2005)</b> .....	153
5.1: Poder Legislativo na Nova Ordem Constitucional .....	153
5.2: O Peso do Legislativo no processo decisório no regime democrático (1996-2005) .....	176
5.3: Organização do Parlamento na nova ordem constitucional .....	192
<b>Capítulo 6: Para uma Democratização da Democracia Caboverdeana</b> .....	211
Conclusão .....	225
<b>Bibliografia</b> .....	231

## Índice de Figura, Gráficos e Tabelas

- Figura 1: Confiança nas Instituições Democráticas por continente, pág. 60
- Gráfico 1: Preferência pela Democracia em Cabo Verde, pág. 102
- Gráfico 2: Propostas de Projetos de Lei apresentados por partidos (1996/1999), pág. 145
- Gráfico 3: Propostas de Projetos de Lei apresentados por partidos (2001/2005), pág. 146
- Gráfico 4: Origem das Propostas Legislativas (1996/2005), pág. 187
- Gráfico 5: Grau de Participação Cívica em Cabo Verde, pág. 219
- Gráfico 6: Tempo que o Parlamentar contata o eleitor, pág. 220
- Gráfico 7: Avaliação do trabalho do Parlamentar, pág. 220
- Gráfico 8: Contato entre o eleitor e Instituições Representativas, pág. 221
- Gráfico 9: Participação em Associações, pág. 222
- Gráfico 10: Interesse em Assuntos Públicos, pág. 224
- Tabela 1: Sistema Eleitoral e Tamanho das Legislaturas nos países de lusofonia na África, pág. 72
- Tab 2: Suporte ao regime democrático em Cabo Verde, pág. 101
- Tab 3: Confiança nas Instituições em Cabo Verde, pág. 103
- Tab 4: Confiança nas Instituições no continente africano, pág. 103
- Tab 5: Número de Deputados eleitos de 1975 a 2006, pág. 126
- Tab 6: Sistemas de Partidos na África, pág. 131
- Tab 7: Resultado das primeiras eleições legislativas em Cabo Verde, Jan. 1991, pág. 134
- Tab 8: Resultado das eleições legislativas, Dez. 1995, pág. 135
- Tab 9: Resultado das eleições legislativas, Jan. 2001, pág. 136
- Tab 10: Resultado das eleições legislativas de Mar. 2006, pág. 137
- Tab 11: Percentual de Cadeiras por partidos na Assembleia Nacional (1991/2006), pág. 143
- Tab 12: Propostas de projetos de lei apresentadas por partidos (1996/1999), pág. 145
- Tab 13: Propostas de projetos de lei apresentadas por partidos (2001/2005), pág. 146
- Tab 14: Fiscalização dos actos do Executivo (2001/2002), pág. 151
- Tab 15: Origem das propostas legislativas (1996/2005), pág. 186
- Tab 16: Propostas de lei de autorização legislativa concedida ao Executivo (1996/1999 e 2001/2005), pág. 190
- Tab 17: Evolução do número das sessões legislativas (1975/2000), pág. 194

- Tab 18: Comissões Especializadas Permanentes (1977/2005), pág. 204
- Tab 19: Indicadores dos trabalhos das Comissões (1996/2000), pág. 205
- Tab 20: Indicadores dos trabalhos das Comissões (2001/2005), pág. 206
- Tab 21: Comparação dos Indicadores das Comissões (1996/2005), pág. 206
- Tab 22: Indicadores de reuniões e faltas por partido por Comissão (2001), pág. 210

## ABREVIATURAS DOS PARTIDOS POLÍTICOS

MPLA - MOVIMENTO POPULAR DE LIBERTAÇÃO DE ANGOLA

UNITA – UNIÃO NACIONAL INDEPENDÊNCIA TOTAL DE ANGOLA

PAIGC – PARTIDO AFRICANO INDEPENDÊNCIA DA GUINÉ E CABO VERDE

FRELIMO – FRENTE DE LIBERTAÇÃO DE MOÇAMBIQUE

RENAMO – RESISTÊNCIA NACIONAL MOÇAMBICANA

MLSTP – MOVIMENTO PARA LIBERTAÇÃO DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE

MPD – MOVIMENTO PARA DEMOCRACIA

PAICV – PARTIDO AFRICANO INDEPENDÊNCIA DE CABO VERDE

PCD – PARTIDO DE CONVERGÊNCIA DEMOCRÁTICA

PRD – PARTIDO DE RENOVAÇÃO DEMOCRÁTICA



Agradecimentos:

Aos meus pais Aldina e Marcelino Évora por aquilo que sou;

À minha orientadora Professora Doutora Maria Francisca Pinheiro Coelho por ter aceitado me orientar, por acreditar em mim e sobretudo por sempre ter esperado o melhor de mim, contribuindo desta forma para o meu crescimento e maturidade intelectual;

Aos professores do Departamento de Sociologia, em especial, aos Professores Brasilmar Nunes e Eurico Cursino dos Santos por terem despertado meu interesse para outros objetos da Sociologia, nomeadamente Sociologia Urbana e Sociologia da Religião;

Ao Professor Jessé Sousa que abriu os meus caminhos para Sociologia;

Ao Professor David Fleicher incentivador constante e por ainda continuar a acreditar em mim;

Aos Professores Lúcio Rennó e Caetano Araújo pelas críticas ao meu projeto de tese;

À minha sobrinha Ângela Arteaga e às minhas afilhadas Manuela Maranhão e Jana Mascarenhas a quem desejo que no futuro possam viver em democracias mais pacíficas, generosas e benevolentes;

Ao meu tio Flávio Spencer por acreditar em mim e pela força permanente ao longo desses anos;

À Ana Cristina Marques pela amizade e pela forma carinhosa e receptiva como me acolheu no período da minha pesquisa em Praia;

A todos os meus amigos em Cabo Verde que mesmo longe se mantiveram presentes com palavras de apoio e carinho nestes anos de doutorado;

Aos funcionários da Biblioteca da Assembleia Nacional de Cabo Verde que facilitaram o meu trabalho de campo;

À Magda Vicente Barbosa por ter ajudado a compilar boa parte dos dados dos trabalhos das Legislativas que determinaram o resultado final desta tese;

À Yara Almeida, Dilma Lobo e aos meus primos Eduardo Jorge e Gilda Almada pelo suporte dado em Lisboa e pelos bons momentos passados;

Aos meus primos e amigos em Coimbra pelos bons momentos;

Ao Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra pelo rico e intenso mês passado em Coimbra e que pela sua rica Biblioteca Norte/Sul que forneceu boa parte do material teórico aqui trabalhado;

Aos amigos caboverdeanos em Brasília pelos momentos de alegria;

A todos meus amigos brasileiros por todos estes anos de amizade e pela inspiração que simbolizam para minha vida, em especial a: Márcio Segundo Monteiro e sua família, Gabriela Perfeito e sua família, Tia Edméa Rossi e sua família, Maria Aparecida Ferreira e sua família, Cláudia Couto Rosa, Ana Paula Ferrari e Leticia Toledo,

Aos meus colegas de doutorado em especial à Delia Dutra pela linda amizade construída,

Aos funcionários do Departamento da Sociologia por terem sido sempre solícitos, em especial aos funcionários da Secretaria do PPG/Sol.

Esta tese é dedicada a quatro amigos brasileiros que tem permanecido em minha vida desde minha chegada ao Brasil em 1994 e que, ao longo destes 14 anos, têm me acompanhado com uma amizade tão sincera, leal e de muita admiração mútua, o que me fazem acreditar que amizades assim fazem a vida valer a pena. São eles: Alfredo Couto Rosa Lopes, Gabriela Borges; Patricia Rossi de Oliveira e Roniere do Amaral;

À Capes que financiou o curso de doutorado e possibilitou a finalização desta tese.

RESUMO: Esta tese aborda o papel do Legislativo e o comportamento dos parlamentares no regime democrático de Cabo Verde. O objetivo é analisar as mudanças que a democracia acarretou no novo figurino constitucional e seu reflexo no processo decisório relativamente ao funcionamento do Legislativo. Cabo Verde fez sua transição para democracia no início de 1990 e desde então a literatura tem considerado o país um caso excepcional e um paradigma de democracia consolidada na África. A excepcionalidade da democracia caboverdeana tem sido destacada, sobretudo porque naquele pequeno país os procedimentos e as regras do jogo democrático têm sido respeitados, além de haver um funcionamento normal do Estado de Direito e de o regime não ter demonstrado até hoje nenhum sinal de retrocesso político, como é comum e frequente no continente africano, onde paira um clima de pessimismo e incertezas sobre o futuro da democracia naquele continente. O objetivo de analisar o papel do Legislativo no regime democrático resulta do fato de apesar de, aparentemente, as regras do regime democrático parecerem estar consolidadas e de existir um forte suporte popular ao novo regime político, comprovado por frequentes *surveys* realizados, ambigüamente existe uma avaliação negativa por parte do público da instituição representativa e da dimensão dos aspectos da democracia representativa.

Assim, a Assembleia Nacional tem sido sucessivamente mal avaliada pelo público e os dados empíricos apontam para um claro distanciamento entre o cidadão e os representantes parlamentares. Como uma forte corrente da literatura sustenta que a qualidade da democracia e a consolidação de um regime democrático dependem muito da eficiência e do funcionamento das instituições no novo figurino institucional, o nosso problema de pesquisa focaliza o funcionamento do Legislativo, que é o poder que representa a Soberania de uma Nação, e procura analisar qual o seu no regime democrático. Outras variáveis, porém, são levados em consideração na análise. Assim, a forma como foi feito o processo de transição democrática, o sistema eleitoral e partidário gerados daquele processo, o contexto de socialização e cultura política da elite parlamentar e a forma como o Parlamento se organiza no regime democrático são considerados aspectos determinantes que contribuem para o funcionamento do Legislativo no novo figurino institucional. Consideramos também que a desconfiança e a avaliação negativa do público em relação às dimensões da democracia representativa em Cabo Verde estão diretamente relacionadas ao comportamento dos parlamentares no seio do Legislativo e ao seu desempenho e grau de eficiência interna.

Palavras Chaves: Cabo Verde, democracia, processo decisório, poder Legislativo, comportamento parlamentar, sistema eleitoral, sistema partidário, processo legislativo, África, sistema de governo, África portuguesa.

ABSTRACT: This thesis addresses the role of the Legislative and the conduct of the parliamentarians in the democratic system in Cape Verde. The objective is to analyze the changes brought about to the new constitutional model by democracy and its reflection in the decision making process related to the Legislative functioning. Cape Verde made its transition to democracy in the beginning of the 1990's and since then literature has considered the country an exceptional case and a paradigm of consolidated democracy in Africa. The exceptionality of the cape verdean democracy has been highlighted, particularly because in that small country the procedures and rules of the democratic game have been observed and there is a normal functioning of the State of Rule of Law, and so far the system has not given any sign of political setback, so common and frequent in Africa where there's an atmosphere of pessimism and uncertainty about the future of democracy in the Continent. The objective to examine the role of the Legislative in the democratic system is due to the fact that, though apparently the rules of the democratic system seem to be consolidated and that there is a strong popular support of the new political system, testified by numerous surveys carried out, ambiguously there is a negative evaluation of the representative institution as well as of the size of the aspects of representative democracy. Thus, the National Assembly has successively been poorly evaluated by the public, and empirical data show a clear gap between the public and the parliamentary representatives. Based on a strong current of literature that argues that the quality of democracy and consolidation of a democratic system depend very much on the efficiency and functioning of the institutions in the new institutional model, our research problem focuses on the functioning of the legislative which is the power representing the Sovereignty of a Nation, and it intends to analyze the weight of the Legislative in the democratic system. Other variables are taken into account in the analysis. Therefore, the way how the process of democratic transition was carried out, the party and electoral systems that generated from that process, the context of socialization and political culture of the parliamentary elite, and the way how the Parliament is organized in the democratic system are considered crucial aspects that contribute to the functioning of the legislative in the new institutional model. We consider that the mistrust and negative evaluation of the dimensions of representative democracy in Cape Verde made by the public are directly related to the parliamentarians' conduct in the Legislative institution, as well as to their performance and degree of efficiency within that body.

Keywords: Cape Verde, democracy, decision making, Legislative power, parliamentary conduct, electoral system, party system, legislative process, Africa, the system of government, Portuguese Africa.

**RÉSUMÉ:** Cette thèse aborde le rôle du Législatif et le comportement des parlementaires dans le régime démocratique au Cap Vert. L'objectif est d'analyser les changements suscités par la démocratie dans le nouveau modèle constitutionnel et son reflet dans le processus de décision relativement au fonctionnement du Législatif. Le Cap Vert a fait sa transition pour la démocratie au début de l'année de 1990 et depuis, la littérature a considéré ce pays un cas exceptionnelle et un paradigme de la démocratie consolidée en Afrique. L'exceptionnalité de la démocratie Cap-Verdienne a été mis en évidence surtout parce que dans ce petit pays les procédures et les règles du jeu démocratique ont été respectés, il y a un fonctionnement normal de l'État de Droit et le régime n'a pas donné jusqu'à aujourd'hui aucun signe de recul politique si commun et fréquent dans le continent africain où il y a un climat de pessimisme et d'incertitudes sur le futur de la démocratie dans ce continent. L'objectif d'analyser le rôle du Législatif dans le régime démocratique résulte du fait que malgré qu'apparemment les règles du régime démocratique paraissent être consolidées et qu'il existe un fort soutien populaire au nouveau régime politique, prouvé par les fréquents surveys réalisés, il existe une évaluation négative de l'institution représentative et de la dimension des aspects de la démocratie représentative. Ainsi, l'Assemblée Nationale est successivement mal évaluée par le publique et les données empiriques montrent un clair distancement entre le citoyen et les représentants parlementaires. Comme un fort courant de la littérature soutient que la qualité de la démocratie et de la consolidation d'un régime démocratique dépendent beaucoup de l'efficience et du fonctionnement des institutions dans le nouveau modèle institutionnel, notre problème de recherche se focalise dans le fonctionnement du Législatif qui est le pouvoir que représente la souveraineté de une Nation, et cherche à analyser quel est le poids du Législatif dans le régime démocratique. Autres variables sont prises en considération dans l'analyse. Ainsi, la façon dont a été fait le processus de transition démocratique, le système électoral et le système partisan gérés par ce processus, le contexte de socialisation et la culture politique de l'élite parlementaire, et la forme comme le parlement s'organise dans le régime démocratique sont considérés comme des aspects déterminants que contribuent pour le fonctionnement du Législatif dans le nouveau modèle institutionnel. Nous considérons que la méfiance et l'évaluation négative du publique par rapport aux dimensions de la démocratie représentative au Cap Vert sont directement liés aux comportements des parlementaires au sein du Législatif et liés à leur accomplissement et degré d'efficience au sein de cet organe.

**Mots clés :** Cap Vert, démocratie, processus de décision, pouvoir Législatif, comportement parlementaire, système électoral, système partisan, processus législatif, Afrique, système de gouvernance, Afrique portugaise

RESUMEN: Esta tesis aborda el papel del Legislativo y el comportamiento de los parlamentarios en el régimen democrático en Cabo Verde. El objetivo es analizar los cambios que la democracia produjo en el nuevo modelo constitucional y su reflejo en el proceso decisorio relativo al funcionamiento del Legislativo. Cabo Verde hizo su transición para la democracia al inicio de 1990 y desde entonces la literatura ha considerado aquel país un caso excepcional y un paradigma de democracia consolidada en África. La excepcionalidad de la democracia caboverdiana ha sido destacada, sobre todo porque en aquel pequeño país los procedimientos y las reglas del juego democrático han sido respetados, existe un funcionamiento normal del Estado de Derecho y el régimen no dio hasta hoy ninguna señal de retroceso político como es común y frecuente en el continente africano donde para un clima de pesimismo e incertidumbres sobre el futuro de la democracia en aquel continente. El objetivo de analizar el papel del Legislativo en el régimen democrático resulta del hecho de a pesar de, aparentemente las reglas del régimen democrático parecer estar consolidadas y de existir un fuerte soporte popular al nuevo régimen político, comprobado por frecuentes surveys realizados, existe de forma ambigua una evaluación negativa de la institución representativa y de la dimensión de los aspectos de la democracia representativa. Así, la Asamblea Nacional ha sido sucesivamente mal evaluada por el público y los datos empíricos apuntan para un claro distanciamiento entre el ciudadano y los representantes parlamentarios. Como una fuerte corriente de la literatura sustenta que la calidad de la democracia y la consolidación de un régimen democrático dependen mucho de la eficiencia y del funcionamiento de las instituciones en el nuevo modelo institucional nuestro problema de investigación focaliza en el funcionamiento del Legislativo que es el poder que representa la Soberanía de una Nación y busca analizar cuál es el peso del Legislativo en el régimen democrático. Otras variables son llevadas en consideración en el análisis. Así, la forma de cómo fue hecho el proceso de transición democrática, el sistema electoral y partidario generados de aquel proceso, el contexto de socialización y cultura política de la elite parlamentar y la forma en cómo el parlamento se organiza en el régimen democrático son considerados como aspectos determinantes que contribuyen con el funcionamiento del Legislativo en el nuevo modelo institucional. Consideramos también que la desconfianza y la evaluación negativa del público en relación con las dimensiones de la democracia representativa en Cabo Verde están directamente relacionadas con el comportamiento de los parlamentarios en el seno del Legislativo y ligados a su desempeño y grado de eficiencia en el interior de aquel órgano.

Palabras Claves: Cabo Verde, democracia, proceso decisorio, poder Legislativo, comportamiento parlamentario, sistema electoral, sistema partidario, proceso legislativo, África, sistema de gobierno, África portuguesa.

## **Capítulo 1: O Problema**

### **1.1: Introdução**

Em 1990, o arquipélago de Cabo Verde seria um dos primeiros países africanos a realizar a abertura política para a democracia, depois de ter tido por quinze anos um regime autoritário de partido único. Desde então Cabo Verde vem sendo apontado pela literatura como um caso excepcional e um paradigma de consolidação do regime democrático no contexto africano, o qual tem sido marcado por constantes episódios de golpe militar, rebeliões internas graves, instabilidade política permanente, deixando uma crença de pessimismo e incerteza sobre o futuro da democracia no continente.

Cabo Verde é apontado como exemplo por ter feito desde então uma trajetória diferente no cenário africano. Desde que implantou o regime democrático, o país não conheceu nenhum episódio de instabilidade política. A literatura defende baseada em dados empíricos de pesquisas de opinião, que há um forte suporte difuso do público ao regime democrático e que as regras do jogo de tal regime estão consolidados naquele país.

Entretanto, uma extensa literatura tem enfatizado que apesar de em muitas das democracias da terceira onda ser possível perceber a existência dos critérios da democracia poliárquica, muitas delas não são e nem têm avançado para a consolidação de uma verdadeira democracia representativa com instituições democráticas consolidadas.

Existe um longo debate sobre a consolidação da democracia. Esse debate parte do seguinte pressuposto básico: o fato de um país incorporar os princípios e as regras que definem um governo democrático não é suficiente para produzir democracias com qualidade e garantir a consolidação do regime democrático.

A transição para democracia implica para a literatura a existência de dois momentos. O primeiro é considerado o divisor de águas e marca o fim do período autoritário. A realização das primeiras eleições livres e democráticas marca a introdução do primeiro governo eleito pela via democrática. O sucesso do processo democrático depende, contudo, de um segundo momento que é a consolidação do regime democrático.

A grande dificuldade das novas democracias está no segundo momento, portanto, no desafio da consolidação do regime democrático. A consolidação democrática requer um tempo indeterminado para se efetivar, pois ela depende de certas variáveis e são muitos os fatores que condicionam o seu sucesso.

O debate acadêmico voltado para a consolidação das novas democracias reside no fato de as evidências históricas confirmarem que não existe certeza absoluta que um determinado ordenamento político perdurará definitivamente; dessa forma, a legitimação e a eficiência de um sistema político são constantemente colocadas à prova. A democracia não escapa disso. As ondas de reversão e colapso que acompanham a história da democracia provam que mesmo o regime considerado a melhor forma de governo inventado pelos homens não está isenta de perigos.

Apesar do debate sobre a consolidação democrática ser um debate inconclusivo há, entretanto, consenso entre vários autores da teoria democrática que a consolidação das instituições democráticas seria um dos primeiros requisitos para pensarmos as possibilidades de consolidação do regime democrático.

A discussão teórica sobre a consolidação da dimensão institucional da democracia centra, sobretudo, na eficiência e no desempenho de cada instituição, no comportamento dos atores políticos e na cultura política que molda a prática dos atores. Estes dois últimos aspectos seriam responsáveis pela demarcação do campo de ação política do Estado e indicariam o marco de orientação e o roteiro da política real.

As referências teóricas que apresentam Cabo Verde como um modelo de democracia consolidada no contexto africano têm descurado no nosso entender da dimensão do funcionamento institucional naquele país. Leva-se em conta apenas a observação dos aspectos que definem a dimensão formal e procedimental do regime democrático e deixa-se de lado a análise do funcionamento das instituições e o comportamento e a ação política no seio delas.



Esta tese tem por objetivo analisar o funcionamento da Assembleia Nacional de Cabo Verde, instituição representativa dos quatrocentos e cinquenta mil caboverdeanos residentes nas dez ilhas do arquipélago e os quase um milhão de caboverdeanos emigrados pelo mundo que também têm representação no parlamento.

Não existe em Cabo Verde nenhum estudo sobre o desempenho das instituições políticas após a abertura política. Na tentativa de suprir minimamente essa lacuna, esta tese tem por objetivo analisar o papel do Legislativo e o comportamento dos parlamentares na nova ordem constitucional.

O nosso objetivo principal é entender a forma como funciona o Legislativo no regime democrático e como comportam os partidos políticos no seio do Legislativo. Visa-se, sobretudo, questionar até que ponto o funcionamento do Legislativo e o comportamento dos atores parlamentares são favoráveis ou não à consolidação do regime democrático em Cabo Verde.

Estamos cientes que Cabo Verde tem uma democracia jovem e a maioria dos autores consideram que o processo de consolidação do regime democrático requer acima de tudo tempo. Contudo, consideramos que com quase vinte anos de instauração do regime democrático é possível determinar qual direção ele está tomando e quais os perigos que o rondam. No nosso entender, o funcionamento do Legislativo e o comportamento dos atores políticos nele representados devem ser considerado exemplo dos rumos que segue a democracia caboverdeana e indicam o grau de qualidade e as possibilidades de sucesso de consolidação do regime democrático naquele país.

A nossa tese está dividida em sete partes. Na primeira parte fazemos a introdução e os caminhos metodológicos que levaram à formulação do argumento teórico construído. Na segunda parte, há uma discussão teórica do significado da democracia entendida especificamente para os objetivos desta tese e levando em consideração o objeto de estudo analisado. Na terceira parte consideramos importante contextualizar o processo de democratização na África e suas peculiaridades em relação aos modelos de democratização

ocorridos em outras regiões do mundo, particularmente na América Latina e no leste europeu.

No contexto africano parece-nos também muito importante destacar os processos de democratização nos países africanos de língua portuguesa e os caminhos que cada um deles segue na configuração dos sistemas de governo após a abertura política. Será que a excepcionalidade de Cabo Verde em relação aos outros países africanos lusófonos, especificamente, e aos demais países africanos de uma forma geral relaciona-se com a escolha institucional feita no desenho do figurino constitucional?

A partir da parte quatro da tese, a nossa abordagem começa a focalizar diretamente a questão central a ser discutida, pois está voltada para os seguintes temas: análise do papel do sistema eleitoral e do sistema partidário, seus efeitos na estrutura do Legislativo em Cabo Verde, e suas implicações na relação Executivo/Legislativo.

A parte cinco dedica-se ao funcionamento interno da Assembleia Nacional no período democrático e procura analisar o peso do poder Legislativo na ordem constitucional democrática. Entendemos que o poder Legislativo é o órgão que representa em essência uma Nação e por isso deve ter um peso considerável no processo de formulação de políticas para a comunidade que representa. Assim, procuramos verificar se o Parlamento caboverdeano se organiza de forma eficiente para responder aos interesses dos cidadãos.

Na parte seis, analisamos os possíveis reflexos do desempenho institucional do Legislativo na avaliação que o público faz das dimensões da democracia representativa em Cabo Verde. Nosso objetivo é verificar até que ponto o órgão representativo está em sintonia com a sociedade caboverdeana e a realidade que representa.

## **1.2: Metodologia**

A construção de um trabalho científico é permeada, segundo Demo (1995; 2000; 2002) por uma série de limitações que vão refletir no resultado final do conhecimento que um sujeito se propõe a adquirir. A primeira limitação indicada pelo autor está diretamente ligada ao aspecto que ele designa de interferência externa, que se impõe à dinâmica da realidade do objeto que se elege como foco de estudo. Um pesquisador, neste sentido, não consegue ser um mero observador. Enquanto sujeito, ele se impõe sobre a realidade do objeto de análise e acaba por simplificar e reduzir o objeto de estudo. Assim, qualquer tentativa de construção de um conhecimento científico impede, a princípio, a impossibilidade de fugir do ato de interpretação da realidade sem um ponto de vista próprio e, neste ponto de vista inicial, já existe uma dimensão subjetiva e cultural que acaba por afetar o processo da construção do conhecimento.

A carga subjetiva que o sujeito carrega no processo de construção de um conhecimento científico não consegue ser eliminada nem mesmo pelo rigor da metodologia científica. Conforme defende Demo (2000), o erro está quando a metodologia científica insiste numa excessiva neutralidade e objetividade, ainda que estes dois parâmetros não consigam, por si só, garantir um conhecimento seguro. Isso se dá pelo fato de que toda forma de conhecimento é em algum aspecto subjetivo e de que atrás de todo saber científico existe um sujeito.

O importante na busca do conhecimento científico, ainda segundo Demo (2000), é tentarmos procurar “cercear a invasão excessiva do subjetivismo” e usar da honestidade no tratamento metódico do objeto de análise de tal forma que os resultados finais possam resultar num conhecimento aberto, não dogmático, incerto e que permita a possibilidade de ser reconstruída e refutada.

Esta tese nasce assim da confluência de dois fortes aspectos subjetivos que determinaram a escolha do objeto de pesquisa. Primeiramente ela surge como resultado dos quatro anos de experiência profissional que tivemos em Cabo Verde a partir de 2002 e

que nos permitiu, ao longo daquele período, uma observação direta e bem de perto do funcionamento institucional dos órgãos do sistema de governo no regime democrático.

Esta observação, entretanto, foi sempre condicionada por um segundo fator subjetivo diretamente ligado à experiência vivida no Brasil e pela formação acadêmica adquirida na Universidade de Brasília desde 1994, que possibilitou conhecer a realidade institucional do Brasil. Esta oportunidade nos possibilitou conhecer a realidade institucional daquele país e sobretudo admiramos a forma como se organiza o poder Legislativo no Brasil e surpreende nos verificar o quanto no Brasil o Legislativo está em vários aspectos bastante avançado ainda que tenha tido um longo período autoritário na sua história.

Não só a vasta literatura consultada foi responsável por suscitar o interesse e a curiosidade de analisar o funcionamento do Legislativo em Cabo Verde, mas também a oportunidade de estágio no Senado Federal – a Consultoria Legislativa do Senado Federal –, que permitiu conhecer de perto a estrutura organizacional do Congresso brasileiro, o que me estimulou a fazer, desde então, contínuas comparações e a constatar que não só Cabo Verde, mas os países africanos de um modo geral, ainda precisam trilhar um longo caminho para fortalecer suas instituições parlamentares.

De certa maneira, esta tese também pode ser considerada uma continuidade de uma investigação anterior realizada no âmbito do programa de mestrado do Departamento de Ciência Política da Universidade de Brasília, finalizada em 2001. O objetivo daquele trabalho foi procurar caracterizar o processo de abertura política e de introdução da democracia em Cabo Verde em 1990. Na análise, tentou-se enquadrar o processo de transição democrática dentro dos modelos teóricos existentes na literatura que versam sobre transição de regimes autoritários para regimes democráticos.

Naquele estudo as conclusões apontavam para a existência do funcionamento de uma democracia formal em Cabo Verde, baseada no cumprimento daqueles princípios procedimentais que permitem afirmar se um governo é democrático. Entretanto, as

conclusões apontavam para um processo democrático estagnado exclusivamente na dimensão formal da democracia. O funcionamento de uma democracia formal e minimalista deixava dúvidas quanto ao processo de consolidação democrática, que por sua vez pressupõe a incorporação de outras dimensões substantivas que são vitais para a qualidade da democracia, entre as quais o comportamento da elite política, que deverá incorporar práticas democráticas e um funcionamento institucional estável e eficiente, de forma que os anseios dos eleitores possam encontrar respaldo.

Esta tese é, assim, um aprofundamento da investigação feita no mestrado, entretanto, agora com maior delimitação e especificidade do objeto de análise, centrado numa abordagem institucionalista voltada diretamente para o desempenho do Legislativo e o comportamento parlamentar no regime democrático em Cabo Verde como forma de questionar o processo de consolidação democrática naquele país.

### **1.2.1 O Problema**

O objetivo desta tese é analisar o peso e o papel do poder Legislativo no regime democrático em Cabo Verde e verificar também como é o comportamento dos parlamentares no interior do Legislativo, no contexto democrático. Partimos de um pressuposto básico, o de que cabe aos parlamentares essencialmente a função e a capacidade de ter iniciativa legislativa e fiscalizar os atos do Executivo. A nossa pergunta da tese pode ser assim enunciada:

Qual o peso do Parlamento caboverdeano no processo decisório no regime democrático?

A partir da nossa pergunta central da tese formulamos as seguintes teses:

A forma como foi feita a transição democrática condicionou a estrutura do Legislativo no novo regime;

O peso do Parlamento é comprometido por dispositivos constitucionais que concedem ao Executivo a prerrogativa de legislar;

O contexto de socialização e a cultura política da elite política favorecem a centralização do poder em favor do Executivo;

A forma como o Parlamento se organiza no regime democrático condiciona a atuação do parlamentar e afeta diretamente a eficiência e os trabalhos do processo decisório do Legislativo.

### **1.2.2: Técnicas de Pesquisa**

Para respondermos à pergunta da tese aqui proposta entendemos ser necessário fazer um levantamento dos Projetos de Lei (PLs) tramitados a partir da introdução do regime democrático. A opção de escolhermos a tramitação de projetos de lei e excluirmos as outras matérias que também são discutidas pelo Parlamento caboverdeano e reconhecidos pelo regimento da Assembleia Nacional – nomeadamente os projetos de resolução e tratados -, deve-se ao fato de entendermos que os projetos de lei têm efeitos imediatos para a comunidade política do país e deles resultam políticas públicas que afetam diretamente a vida do cidadão/eleitor.

Para além do levantamento dos projetos de lei tramitados no período democrático, a tese se propõe a investigar: a) a procedência dos PLs; b) as regras do sistema eleitoral, para compreender a forma de composição do parlamento e do Governo; c) o procedimento parlamentar de fiscalização e controle do Executivo, mediante verificação das ações previstas e realizadas pelo Legislativo, e, por último, d) os dados dos surveys do Afrobarometer e também de uma pesquisa de opinião encomendada pela própria Assembleia Nacional em 2004, para analisarmos como o público caboverdeano avalia os aspectos da dimensão da democracia representativa em Cabo Verde.

Durante a nossa pesquisa de campo encontramos algumas dificuldades que resultaram diretamente no encurtamento do período de análise, cingindo o mesmo para o período sobre o qual existem dados disponíveis, que são, sobretudo, aqueles que se iniciam com os trabalhos do plenário do Parlamento a partir de 1996.

Na nossa pesquisa de campo percebemos claramente um deficit de sistematização dos dados relativos ao processo legislativo, a inexistência de dados sobre um determinado período, o que demonstra, no nosso entender, um claro descaso na missão de preservar a memória institucional daquele órgão e, sobretudo, vimos claramente uma centralização dos dados disponíveis, o que dificulta o acesso do público.

Os períodos em que constatamos a ausência de memória institucional e a falta de sistematização dos dados podem ser explicados, no nosso entender, em parte pelo fato dos países africanos serem ainda muito presos a uma forte tradição de oralidade e de ainda não terem consolidado no nível institucional a prática de sistematização e arquivos de dados.

Quanto ao fato de persistir uma tendência de centralização de informação e dificuldades de acesso aos dados relativos ao funcionamento institucional da Assembleia Nacional, as razões, no nosso ver, prendem-se sobretudo à persistência de uma cultura organizacional que preserva uma prática ainda bastante centralizada e que ainda não incorporou as dimensões de transparência, visibilidade e publicidade dos assuntos que tramitam no parlamento e que são de interesse público.

Apesar de todos os obstáculos encontrados, consideramos válido ressaltar que é possível verificar que já há algum esforço empreendido no sentido de melhorar o centro de documentação da Assembleia Nacional e, neste sentido, as novas tecnologias de informação têm representado uma valiosa contribuição.

Para o período temporal que será analisado aqui, os dados de tramitação de projetos de lei disponíveis datavam de 1996, o que imediatamente nos impossibilita, pelo menos em termos empíricos, comparar a evolução do desempenho do Legislativo nos períodos antes e pós democratização.

Para a análise da tramitação dos PLs, as fontes primárias, apesar de suas lacunas, constituíram a referência principal para a compilação dos dados empíricos analisados nesta tese.

Para além das fontes primárias, utilizamos também as seguintes técnicas de pesquisa, instrumentos de coleta de dados e fontes de informação para o desenvolvimento da tese:

- a) **Pesquisa bibliográfica:** incluiu levantamento bibliográfico de estudos teóricos e analíticos sobre o objeto de pesquisa. A literatura selecionada se enquadra principalmente dentro da abordagem institucionalista. Utilizamos também uma abordagem teórica voltada para a dimensão da cultura política.
- b) **Pesquisa e levantamento de material na imprensa escrita:** como é reconhecida pela literatura de teoria e método na área de análise política (Duverger, 1976), a imprensa fornece fatos e acontecimentos que retratam aspectos importantes de um determinado período histórico, ainda que exista o risco do viés, devido à possibilidade de não serem relatados todos os fatos ou de deturpação desses fatos, tornando-se, assim, necessária a confrontação de fatos. Optamos analisar três jornais caboverdeanos em três períodos distintos: 1992, 1995 e 2001. Nosso objetivo era encontrar informações que nos permitissem entender os acontecimentos políticos que retratassem sobretudo o funcionamento da Assembleia Nacional naqueles três períodos. A escolha dos jornais analisados levou em consideração os critérios do número de tiragem e de leitores.

Concretamente, o motivo da escolha dos períodos de análise deve-se, sobretudo, ao fato de os anos escolhidos terem simbolizado um momento político muito importante para Cabo Verde. Em 1992 foi votada a Constituição que definiria as regras de funcionamento do atual sistema de governo democrático. Em 1995, os resultados eleitorais confirmam o tipo de estrutura de representação partidária que temos hoje na Assembleia Nacional e em 2001, com a realização das eleições legislativas, há uma



nova configuração das forças políticas com assento na Assembleia Nacional e isso tem efeito direto na atuação dos grupos parlamentares representados no Legislativo.

- c) **Pesquisa da Legislação:** nosso objetivo foi fazer um levantamento da legislação pertinente que afeta direta ou indiretamente o funcionamento institucional do Legislativo. Parte da pesquisa da legislação permitiu-nos também explicar algumas das variáveis dependentes utilizadas para responder a nossa pergunta de tese e a nossa tentativa de comprovar a hipótese central, sobretudo, a legislação voltada para a formação do sistema eleitoral e partidário.
- d) **Pesquisa documental de arquivos privados:** a pesquisa analisou os arquivos disponibilizados pelas organizações partidárias, nomeadamente estatutos, material informativo dos partidos, documentos dos congressos e convenções que acabaram por nos fornecer pistas importantes para este trabalho.
- e) **Entrevistas:** foram realizadas algumas entrevistas com políticos e ex-governantes, com o objetivo de inferir da experiência política a visão sobre o funcionamento das instituições no regime democrático e a avaliação do desempenho institucional do mesmo regime. As entrevistas foram realizadas em março de 2008, numa altura onde decorria a campanha eleitoral para as eleições municipais, que são consideradas o termômetro para as eleições legislativas que se realizarão em 2011 e, por isso, muitos políticos que tínhamos intenção de entrevistar não tinham disponibilidade de agenda. Ainda assim, aqueles que se disponibilizaram em nos receber e dar informações ajudaram com contribuições importantes e muito valiosas para o conteúdo desta tese.
- f) **Análises de discursos:** alguns discursos políticos foram alvo de análise de conteúdo com o objetivo de identificarmos as posições políticas dos partidos e a evolução das tendências partidárias no interior do Legislativo. Utilizamos os discursos do Estado da Nação de 2001 a 2005, incluindo todos os discursos do Primeiro-ministro e os do líder da oposição.

Para a parte 6 desta tese, onde utilizamos extensivamente os dados do Afrobarometer e também alguns dados de uma pesquisa de opinião realizada pela própria Assembleia Nacional, importa ressaltar que, relativamente aos dados do Afrobarometer, o período de realização dos surveys foi junho de 2002 e o segundo inquérito realizado em abril de 2005.

O Afrobarometer realiza pesquisas de opinião pública em cerca de 17 países da África Subsariana e inclui vários grupos sociais no universo da amostra. A metodologia do Afrobarometer se baseia em amostras representativas estratificadas pelo nível geográfico e leva em conta a dimensão urbano/rural. A amostra geralmente abarca um universo de 1.200 indivíduos, todos maiores de idade e o erro de amostragem do survey é de 2,5%, para mais ou para menos.

Para as pesquisas de opinião realizadas em Cabo Verde, o Afrobarometer realizou cerca de 1264 entrevistas, o que equivale a 28% do território nacional, representando cerca de 92% da população total do país (Afrobarometer, 2005).

Na pesquisa de opinião encomendada pela Assembleia Nacional e realizada em outubro de 2004, o objetivo da pesquisa era analisar a percepção que o cidadão caboverdeano tem da democracia, suas instituições, o relacionamento com os deputados e o interesse por assuntos que são de competência da Assembleia Nacional.

A pesquisa da Assembleia Nacional teve como tamanho de amostra um universo de 676 entrevistados em cinco ilhas, abrangendo 8 dos 17 municípios do país; os entrevistados selecionados eram maiores de 18 anos e cerca de 40% dos entrevistados era do sexo masculino e 51% do sexo feminino. A margem de erro não ultrapassou os 4% (Assembleia Nacional, 2005).

Estamos conscientes de que o fato desta tese ser pioneira impõe necessariamente reconhecermos as limitações metodológicas que podem ter condicionado em um ou outro aspecto as conclusões do estudo. Acreditamos, contudo, que tais lacunas poderão servir de

estímulo ao surgimento de novas abordagens sobre o funcionamento das instituições democráticas em Cabo Verde.

## Capítulo 2: Referencial Teórico

### 2.1: Sobre o significado da Democracia

O conceito de democracia é talvez um dos conceitos mais complexos e difíceis de definir devido aos múltiplos significados. Aliado a isso, têm-se as mudanças que pode assumir ao longo do tempo, traduzindo entendimentos diferentes de acordo com cada época e contexto, muitas vezes destoando do seu significado original, cunhado na Grécia. pela primeira vez no século V a.C.

Quando apareceu pela primeira vez na Antiguidade Clássica, há mais de dois mil e quinhentos anos, a palavra democracia significava “Governo do Povo” (demos = povo, Kratein = governo). Mas conforme a literatura enfatiza (Dahl, 2001; Lijphart, 2003; Kelsen, 1993), ao longo da história o significado da palavra povo assumiu significados bem diferentes e, conseqüentemente, a compreensão da democracia esteve também muito ligada à compreensão que se dava ao conceito de povo. Por isso, ainda que a democracia tenha nascido significando a forma de governo onde quem governa é o povo, na Grécia antiga a compreensão da expressão povo se restringia apenas a uma parte da população. Existia “povo” e “não povo”, visto que nem todos poderiam participar do processo de formação do governo.

Existe uma ampla discussão filosófica sobre a democracia que existia na Grécia antiga. A discussão teórica centra-se sobretudo no significado original da democracia enquanto governo do povo e na amplitude e nas limitações ligadas à dimensão da cidadania, que condicionavam a abrangência dos habitantes da *polis* e outros aspectos ligados ao funcionamento daquele tipo de sistema de governo.

Na discussão teórica sobre qual deve ser o tipo ideal de governo para uma comunidade política, autores clássicos como Stuart Mill chegam a afirmar que o tipo ideal de governo seria aquele onde fosse possível a tomada de decisão pela via direta da participação dos membros pertencentes a uma comunidade:

Não há dificuldades em mostrar que a forma de governo idealmente melhor é aquela na qual a soberania ou o poder controlador supremo, em último recurso, é conferido ao agregado interno da comunidade; onde cada cidadão não tem somente voz no exercício da soberania extrema, mas é chamado pelo menos ocasionalmente, para realmente atuar no governo através do desempenho pessoal de alguma função pública, local ou geral. (Mill, 2006: Cap. III, p 54).

Entretanto, o desenvolvimento social e econômico da história da humanidade condicionou e tornou impossível concretizar esse ideal de participação de todos na formação das decisões políticas. Assim, a prática de uma democracia direta passaria a ser uma possibilidade utópica e de difícil realização.

Com a impossibilidade prática de se estabelecer um governo baseado na democracia direta, a democracia representativa passou a ser a única via possível para se garantir as virtudes da democracia. Um governo democrático representativo teria, segundo Mill, o seguinte significado:

O significado do governo representativo é que o povo inteiro ou uma parte numerosa dele exerce através dos deputados periodicamente elegidos pelo povo, o extremo poder controlador que, em qualquer constituição deve residir em alguma parte (Mill, 2006: Cap: V, p 78).

A escolha de um governo representativo substitui, assim, aquela ideia de participação direta do povo na formulação e tomada de decisões políticas. Do mesmo modo, o surgimento da necessidade de um governo representativo impõe o estabelecimento de um dos princípios vitais da democracia, que é a eleição de um governo por via do sufrágio universal. É importante ressaltar que todas essas transformações são feitas ao longo de um demorado processo de consolidação até chegarmos ao significado da democracia como entendemos hoje.

O significado da democracia política utilizada nesta tese baseia-se na ideia da democracia procedimental defendida por Bobbio (2000) e incorpora os critérios

estabelecidos por Dahl (2001) como sendo condições necessárias para se iniciar qualquer debate ou explicação sobre o significado do conceito de democracia. Para Bobbio, um regime democrático pode ser inicialmente definido da seguinte forma:

Por regime democrático entendeu-se primariamente um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados. (Bobbio, 2000: 22).

Para Dahl (2001:99), a existência de um governo democrático requer a concretização de alguns critérios que são a base de tal regime e também os princípios mínimos para que um país possa ser considerado democrático. Assim, para haver democracia, é necessário existir:

- 1) Um governo eleito.
- 2) Eleições livres, justas e frequentes.
- 3) Liberdade de expressão.
- 4) Fontes de informação diversificada.
- 5) Autonomia para as associações.
- 6) Cidadania inclusiva.

Todos esses critérios apontados por Dahl como requisitos para se considerar um regime de democrático são, entretanto, conquistas bem recentes. Conforme sustenta a literatura (Lijphart, 2003; Kelsen, 1993; Zakaria, 2004), a formação de um governo democrático baseado no sufrágio universal igualitário, livre e secreto, só triunfa efectivamente no século XX. Os governos que existiram nos períodos anteriores, quando possibilitavam a hipótese de participação popular, eram feitos com algumas restrições, portanto, o que funcionava era sufrágio restrito, que geralmente se limitava a indivíduos do sexo masculino e que pagavam imposto.

O conceito de democracia que trabalhamos aqui é, assim, um produto do século XX. Entretanto, para os objetivos da tese, alguns aspectos políticos ocorridos nos séculos

XVIII e XIX simbolizam um marco importante e ajudam a compreender o conceito de democracia aqui utilizado.

A impossibilidade prática de se materializar a democracia direta faz da democracia moderna uma democracia essencialmente representativa. Como bem sustenta Kelsen:

A democracia do Estado moderno é a democracia indireta, parlamentar, em que a vontade geral diretiva só é formada por uma maioria de eleitos pela maioria dos titulares dos direitos políticos. Os direitos políticos – isto é a liberdade - reduzem-se a um simples direito de voto. De todos os elementos até agora considerados que limitavam a ideia de liberdade e, com ela, a de democracia, o parlamentarismo é talvez o mais importante. É o elemento que precisaremos compreender antes de mais nada. Se quisermos captar a essência real dos grupos sociais hoje considerados democracia. (Kelsen, 1993:43).

Para Kelsen, as revoluções dos séculos XVIII e XIX, a Revolução Francesa e a Revolução Americana foram desencadeadas sobretudo pelo desejo de consolidação do governo representativo e da afirmação do parlamentarismo<sup>1</sup>. O *slogan* de liberdade e igualdade política que motivou as lutas políticas nos dois séculos anteriormente mencionados tinham por objetivo a ampliação da representação popular e maior participação social na formação da vontade do Estado, que até então tinha estado sob o controle de um reduzido número de indivíduos privilegiados.

Nesse processo de luta política em favor da ampliação das liberdades políticas e de uma maior igualdade de representação entre as diversas categorias sociais, um fator determinante vai emergir e desenvolver e, com ele, vai ocorrer uma profunda transformação no processo de representação. Esse fator seria o surgimento dos partidos de massa, que nasceram dentro de um contexto de profundas transformações sociais que ocorriam particularmente na Europa Ocidental. Os partidos de massa são um produto também do processo de modernidade.

---

<sup>1</sup> Por parlamentarismo o mesmo autor entende: “Parlamentarismo é a formação da vontade normativa do Estado mediante um órgão colegiado eleito pelo povo com base no sufrágio universal igual para todos, isto é, democraticamente, portanto segundo o princípio de maioria” (Kelsen, 1993:113).

Kelsen defende que os partidos de massa são um produto do início do século XX, que nascem com a missão primordial de representar interesses de grupos de indivíduos e vão ser o elemento principal que vai determinar o desenvolvimento da democracia representativa.

Segundo Duverger (1970: 386-387), o desenvolvimento dos partidos de massa contribuiu para uma profunda transformação do conceito e prática da representação, pois o aparecimento dos partidos políticos enquanto organismos de intermediação de interesses acaba por modificar o diálogo entre o eleitor e o eleito. Se na Antiguidade existia nas Assembleias uma relação direta entre o povo e seu representante, entre Nação e Parlamento, o surgimento dos partidos de massa vai alterar essa relação direta, pois surge uma estrutura no meio dessa relação. A consolidação do partido político na modernidade é, assim, um elemento que muda a natureza da relação da representação. Como afirma Duverger, a base de representação passa a ser o partido: “Antes de ser escolhido pelos eleitores, o deputado é escolhido pelo partido: os eleitores só fazem ratificar essa escolha”. (Duverger, 1970:387)

Neste processo de alteração da natureza da representação, vários autores têm dedicado uma atenção especial à natureza e amplitude do mandato do representante eleito. Segundo Vieira (2008), a relação entre representados e representantes vai ser definida de acordo com a natureza e extensão do mandato do representante, que por sua vez vai estar diretamente ligada à forma como se organiza o partido político.

O surgimento do partido político vai afetar, assim, a natureza do mandato eleitoral, que aqui é entendido conforme a definição dada por Almeida: “O mandato eleitoral é um conjunto de poderes concedidos pelos eleitores, por meio do voto, a um candidato a representá-lo, habilitando a tomar decisões de governo”(Almeida, 1995:186)<sup>2</sup>.

A alteração da natureza do mandato eleitoral coloca em questão a autonomia do parlamentar e influencia o seu comportamento no interior do Legislativo. O compromisso do representante eleito é com o eleitor ou com o partido? Ele deverá agir pelos interesses

---

<sup>2</sup> Citado por Vieira (2008: 124).



dos que o elegeu deputado ou deverá ser primeiro fiel aos objetivos e ao programa do partido? Na sua atuação parlamentar ele deve assumir uma postura de autonomia para com o partido ou deve, acima de tudo, ser fiel aos eleitores que votaram nele para representar seus interesses?

Essas questões têm sido fruto de um intenso debate teórico e coloca no cerne da discussão duas correntes teóricas filosóficas que tratam sobre o aspecto essencial da democracia representativa. Existe, segundo Vieira (2008), uma corrente que entende o mandato eleitoral como uma ampla autorização para o representante tomar as decisões que ele considere melhor para a comunidade política pela qual foi eleito. Esta corrente entende que o eleitor, ao votar no seu representante, escolhe o indivíduo que considera estar apto e habilitado para tomar decisões em seu nome e, por isso, o representante tem “carta branca” e autonomia para agir como melhor entender na sua atuação no parlamento. Nesta concepção, o parlamentar eleito tem um grau de independência e de ação muito grande dentro do Legislativo.

Uma segunda posição sobre a extensão do mandato do representante eleito vê com restrição a ideia de representação. Para Kelsen (1993), uma vez que na prática não seja possível delegar a vontade de um eleitor diretamente para outro indivíduo, o representante é assim um embaixador do eleitor junto ao parlamento. Uma vez também que essa delegação é feita dentro de um prazo estabelecido, o mandato eleitoral e a soberania pertencem ao eleitor; por isso, o representante eleito deve agir em nome e no interesse exclusivo de seus representantes e deve prestar contas, em primeira e em última instância, aos indivíduos que o elegeram.

Este debate, que tem sido alvo de muito interesse filosófico, sobretudo quando se expandiu o sufrágio universal e se consolidou os partidos modernos, proporcionou também o surgimento de ampla discussão sobre os diferentes modelos de sistemas partidários e sistemas eleitorais, que são os responsáveis diretos por converter votos em mandatos e cadeiras parlamentares.

Os dois elementos atrás mencionados vão determinar em última instância o sistema de governo de um país e vão influenciar diretamente a atuação dos poderes Legislativo e Executivo, interferindo, conseqüentemente, naquelas duas variáveis do processo decisório de um determinado sistema de governo.

Neste trabalho entendemos o conceito de processo decisório a partir do seu significado mais amplo, compreendido como o processo de formulação e capacidade de elaboração de políticas públicas direcionadas a uma comunidade política com vistas a garantir os interesses e o bem estar desta comunidade (Figueiredo e Limongi, 2001; Morgenstern e Nacif, 2002, Ornstein, 1981). De forma particular e para os objetivos da tese, o conceito de processo decisório aqui utilizado está particularmente ligado à capacidade de iniciativa legislativa dos representantes políticos eleitos.

Como afirmamos atrás, o desenvolvimento dos partidos políticos alterou a relação entre o eleitor e o representante e é importante ressaltar que esta modificação na natureza da representação acaba por influenciar diretamente a forma de atuação e o papel do parlamentar no interior do poder Legislativo.

Os sistemas eleitorais e partidários que funcionam nos diversos países e que assumem características particulares, dependendo do caso, determinou, segundo a literatura, três padrões de organização do poder Legislativo que, na prática, traduzem também diferenças de modelos na relação entre o poder Executivo e o poder Legislativo e refletem, também dependendo do caso, nos princípios clássicos referidos por Montesquieu (1979): a separação dos poderes e os *checks and balances* que devem pautar a relação entre aqueles dois poderes.

O papel e a função que o poder Legislativo desempenha num país varia muito e depende das atribuições conferidas pela Constituição de cada país. Entretanto, o saber acadêmico tem chamado atenção particularmente para as diferenças de funcionamento do Legislativo nos países de regimes democráticos com sistemas de governo parlamentarista e nos com sistemas de governo presidencialistas. Essas diferenças indicariam padrões de funcionamento específicos e peculiares e afetariam o padrão e o modo de relacionamento

entre os poderes Executivo e Legislativo, influenciando o grau de separação desses dois poderes, o qual é considerado um aspecto essencial para a qualidade da democracia de um país.

Para Ornstein (1981), é possível identificar dois modelos de funcionamento do Legislativo: o modelo europeu e o modelo norte-americano. Autores como Dahl (2001), Morgenstern e Nacif (2002) entendem que para além daqueles dois modelos clássicos, deve-se fazer uma referência ao modelo de funcionamento do Legislativo na América Latina pelo fato de nesta região o padrão verificado seguir um funcionamento bastante peculiar em razão da escolha do tipo de sistema eleitoral e partidário que se consolidou nos países que a constituem.

A Europa Ocidental tem uma tradição de sistemas de governo parlamentaristas e dois casos podem ser referidos como modelos de funcionamento do poder Legislativo. O caso da Inglaterra, que é conhecido como exemplo de um sistema parlamentarista bipartidário, pois a Câmara dos Comuns é dominada por dois grandes partidos – o Partido Conservador e o Partido Trabalhista. O segundo modelo seria o parlamento da Alemanha, conhecido por “Bundestag” e que funciona, segundo Steffani (1981), dentro de um sistema de trabalho bastante complexo, visto que considera quatro dimensões que acabam por influenciar diretamente o processo decisório daquele parlamento.

Na Inglaterra, vigora o sistema eleitoral majoritário, conhecido também como “first past the post”, o que quer dizer que o partido que conseguir obter a maior quantidade de votos fica com o maior número de cadeiras no parlamento. O modelo parlamentar inglês estabelece que o chefe do Executivo e o gabinete por ele formado dependem da confiança do Parlamento para se manter no cargo e são responsáveis pela legislatura, ou seja, respondem politicamente perante a Câmara dos Comuns, podendo ser demitidos do cargo através de um voto de desconfiança da legislatura ou por uma moção de censura.

Apesar de teoricamente o modelo parlamentar inglês deixar claro que existe uma sobreposição do poder Legislativo sobre o Executivo, na prática a formulação da agenda do processo decisório demonstra uma subordinação do Legislativo ao Executivo, que acaba

por dominar e controlar, na maioria das vezes, o processo de formulação de políticas públicas.

Segundo Smith (1981), o Parlamento inglês funciona quase que exclusivamente para ratificar as decisões do Governo e o processo de formulação de políticas públicas acaba concentrado nos ministérios e nos outros departamentos do Estado. Essa sobreposição do Executivo sobre o Legislativo deve-se, segundo a literatura (Lijphart, 2003; Smith, 1981) à estrutura partidária existente no interior da Câmara dos Comuns pois, quando um só partido consegue obter a maioria das cadeiras daquela Assembleia, garantindo ao vencedor o direito de formar o Governo, a forte disciplina partidária que daí resulta faculta ao Executivo a tranquilidade necessária para apresentar e ver aprovada, sem grandes dificuldades, a sua agenda de propostas.

Dessa maneira, o modelo do processo decisório inglês favorece o Executivo, que concentra as decisões; a consequência disso é um excessivo poder da burocracia e uma fraca capacidade de controle parlamentar sobre as ações do Executivo (Smith, 1981).

No modelo de funcionamento do Parlamento da Alemanha, Steffani (1981) esclarece que o funcionamento do Legislativo precisa articular sua atuação dentro de um complexo arranjo institucional que envolve quatro dimensões. A primeira dimensão seria o fato de a Constituição alemã reconhecer formalmente um sistema de separação de poderes, onde cada órgão do Estado tem suas atribuições e sua posição legalmente reconhecida.

Um segundo aspecto a considerar é que a Constituição alemã define um sistema de governo parlamentar e isso implica a existência de uma maioria parlamentar para se formar o governo. Como a Alemanha utiliza um sistema multipartidário e a média de representação partidária no *Bundestag* tem sido geralmente de três grandes partidos, é necessária a formação de governos de coalizão devido à dificuldade de um só partido alcançar a maioria das cadeiras.

A terceira dimensão que afeta o sistema parlamentar alemão tem a ver com o fato de o país ter um sistema federativo; logo, cada Estado tem seu próprio parlamento estadual

e isso impõe uma articulação entre o *Bundestag* e os *Bundesrat* dos estados federados no processo de aprovação da agenda legislativa que se quer apreciar.

Por último, a existência da Suprema Corte Federal, que tem o poder de fiscalizar as infrações do sistema constitucional, podendo, assim, rever qualquer medida proveniente do *Bundestag* e anular seu efeito legal caso a Corte decida julgar pela inconstitucionalidade.

O processo decisório no sistema parlamentar alemão garante, na prática, um equilíbrio de poderes e evita a sobreposição de órgãos. Isso se deve ao figurino constitucional vigente naquele país, que estabelece uma rede de poderes que estão inter-relacionados.

Apesar das diferenças entre o modelo inglês e o modelo alemão, os parlamentos da Europa Ocidental têm um aspecto em comum, que está ligado ao fato de a maioria dos parlamentos daquela região do globo privilegiarem o trabalho no plenário da casa parlamentar. Ao privilegiarem um modelo de trabalho legislativo muito centralizado, porém, há uma fraca atuação das comissões e por isso o desempenho do parlamentar individual quase não é sentida. O que predomina na atuação do plenário é o grupo parlamentar como um todo.

Este modelo centralizado dos parlamentos europeus é reflexo do sistema partidário que se consolidou naquele continente. Para autores como Duverger (1970) e King (1981), os partidos políticos europeus seriam partidos altamente disciplinados por causa do forte pragmatismo ideológico que os caracteriza. A forte disciplina partidária é depois transferida para o interior do Legislativo, onde o parlamentar age em consonância com os objetivos partidários e raramente contraria as decisões do grupo parlamentar na hora de votar ou apresentar uma proposta legislativa.

Segundo King (1981), o próprio eleitor individual, na maioria dos países europeus, ao escolher um representante sabe que não está escolhendo um representante local para defender os seus interesse, mas sim está escolhendo um indivíduo que representa um partido que tem uma plataforma nacional a defender no parlamento.

A forte disciplina partidária acaba por influenciar o *modus operandi* do poder Legislativo. Essa influência pode ser percebida, segundo a literatura (Da cruz, 1988; Lijphart, 2003; Opello, 1998; King 1981), de duas maneiras.

Por um lado, a forte disciplina partidária faz com que o Parlamento funcione dentro da lógica dos grupos parlamentares que, em última instância, são um retrato da estrutura partidária no Legislativo. A sobreposição do partido sobre o indivíduo enfraquece o desempenho individual na estrutura do processo decisório, pois acaba por prevalecer a posição do grupo parlamentar. A posição do grupo, por sua vez, depende diretamente das diretrizes do partido, que, quando o partido é majoritário no parlamento, estão em consonância com os objetivos do Executivo. Ao partido da oposição fica o papel clássico de fiscalizar os atos do governo e, assim, o parlamento acaba por funcionar como um parlamento diretório de partidos parlamentares em vez de representantes da Nação. O processo decisório, assim, acaba por depender muito de orientações partidárias.

Por outro lado, a centralização dos trabalhos dos parlamentos europeus no plenário enfraquece a estrutura interna do Legislativo porque as comissões acabam por ter pouco poder e fraca atuação. A valorização de uma rotina de trabalho baseada em sessões plenárias e no debate parlamentar, segundo Ornstein (1981) e King (1981), enfraquece a legislatura, pois os aspectos internos, os quais conferem qualidade ao trabalho legislativo, não são valorizados.

Para King (1981), o poder de controle do Legislativo sobre os possíveis abusos do Executivo depende diretamente da forma como ele se estrutura e da qualidade técnica e humana que ela tem a seu favor. Segundo o autor, a especialização, o grau de conhecimento e a inteligência dos membros de um parlamento impõem necessariamente o funcionamento de uma estrutura forte e dinâmica no interior do Legislativo, e é isso que vai determinar a eficiência do funcionamento daquele órgão e permitir ao Legislativo cumprir o seu papel principal, que é o de legislar e monitorar o desempenho do Executivo.

Como os parlamentos europeus não priorizam o trabalho nas comissões, acaba por se reduzir a influência da legislatura e diminui o grau de eficiência do trabalho que é feito

no interior do Legislativo. Segundo King (1981), essa fragilidade fica evidente na atuação do parlamentar individual que, na grande maioria dos casos, está mais interessado em fazer carreira no Executivo.

O parlamentar europeu tem por objetivo conseguir uma pasta ministerial e por isso o órgão Legislativo não é visto como um órgão com tanta importância. Como afirma King, quando o Parlamento não consegue ser visto como um órgão atrativo, a sua influência e o seu poder acabam transferidos para o Executivo, que, por sua vez, atua de forma mais eficiente e dinâmica no processo decisório e faz com que também o governo exerça uma influência e uma invasão muito grande na vida dos cidadãos, quando deveria ser o Parlamento.

Nos Estados Unidos funciona um sistema de governo presidencialista e as eleições são baseadas no modelo “first past the post”, anteriormente mencionado. Os EUA podem ser considerados um exemplo ideal onde funciona o princípio da separação de poderes e de *checks and balances*, que foi muito elogiado por Montesquieu. Apesar de o presidente norte-americano ser eleito pelo voto popular, cabe exclusivamente ao Congresso americano, constituído por duas casas – Câmara dos Deputados e Senado –, a iniciativa de propor leis. Existe também a Suprema Corte, cuja função é julgar os atos dos dois poderes. Assim, pode-se dizer que nos EUA funcionam as três funções clássicas de Governo: Legislativo, Executivo e Judiciário, com base no princípio da separação de poderes, em que cada um exerce a missão a ele designada.

Morgenstern (2002) afirma que o processo de decisão política numa Assembleia democrática pode ser tipificado em três tipos ideais. O primeiro tipo, chamado de “legislatura originativa”, caracteriza-se por um Legislativo que divide com o Executivo o processo de formulação de políticas. O segundo tipo é designado por uma legislatura proativa, pois caracteriza-se pelo fato do Legislativo monopolizar a iniciativa de formulação de políticas públicas e de ele mesmo apreciar suas propostas. O terceiro tipo é designado por uma legislatura reativa e nesse modelo, apesar do Legislativo ter poder de iniciativa, acaba, na prática, por funcionar quase que exclusivamente para votar as propostas que são, na sua grande maioria, originárias do Executivo.

Os EUA seriam, segundo Morgenstern (2002), a referência do modelo proativo e o sistema eleitoral e partidário utilizado naquele país teria um papel crucial sobre este aspecto. A relação do congressista americano com o partido político e com a liderança partidária é radicalmente oposta ao modelo europeu mencionado anteriormente.

Os partidos políticos nos EUA não estão presos a uma base ideológica e social, como acontece na Europa. Conforme sustenta Duverger (1970), os partidos políticos nos EUA desde muito cedo agregavam elementos e doutrinas bastante difusas e heterogêneas, sem levar em conta os aspectos ideológicos, porque o objetivo principal dos partidos era conquistar a máquina burocrática e os postos administrativos. O resultado disso, segundo a literatura (Davidson, 1981; Morgenstern, 2002; Ornstein, 1981), é um Congresso com baixa disciplina partidária e onde o parlamentar se posiciona e pauta sua ação para responder as demandas da sua clientela eleitoral.

A fraca disciplina partidária e a baixa influência das lideranças partidárias sobre o parlamentar individual faz com que o Congresso nos EUA tenha uma estrutura organizacional e funcional fortemente descentralizada, onde há uma dispersão de autoridade e o centro do trabalho do Legislativo acontece nas comissões, que são muito fortes e bastante especializadas devido ao suporte técnico que têm disponível.

Como as lideranças partidárias exercem pouca influência sobre o parlamentar individual e também pelo fato da disciplina partidária ser muito baixa, o congressista americano se comporta como um genuíno representante do povo que o elegeu. Segundo Davidson (1981), a relação entre o eleitor e o parlamentar americano é feita de forma direta, sem a mediação do partido político e sem levar em conta a existência de uma plataforma nacional sustentada pelo partido, sendo, assim, radicalmente oposta ao que acontece na Europa.

Nos EUA, o eleitor enxerga seu parlamentar como um agente dos interesses do distrito eleitoral no Congresso e, por isso, o comportamento do representante eleito deve ser voltado para servir os interesses da localidade que representa. Seu desempenho, portanto, é voltado para sua clientela eleitoral que é, afinal, a quem ele deve prestar contas.



O aspecto da reeleição deve ser considerado como uma variável forte para explicar o comportamento do legislador individual no Congresso. Segundo Davidson (1981), como o congressista norte-americano visa muito a reeleição, ele foca o seu trabalho no Legislativo para o seu eleitorado, esforçando-se ao máximo em mostrar que trabalha a favor da sua comunidade e por isso procura todas as oportunidades para contribuir e influenciar o processo decisório de forma a materializar os desejos dos eleitores que representa. A vontade de ser reeleito contribui, assim, para que o Congresso norte-americano seja bastante ativo e determina que o órgão Legislativo naquele país tenha preponderância na formulação da agenda de políticas públicas.

A indisciplina partidária no Congresso americano favorece também o princípio de separação de poderes, enquanto nos sistemas parlamentares da Europa Ocidental o parlamentar individual tem um profundo sentimento de lealdade partidária, o que o obriga a votar de acordo com o princípio de solidariedade partidária, sobretudo se pertencer ao partido que sustenta o governo. Nesse caso, votar contra o governo é votar contra o partido do qual também faz parte e isso é visto como um ato de traição. Nos EUA, os deputados e senadores, ao assumirem primordialmente um compromisso com a sua clientela eleitoral e, por não haver disciplina partidária tal como na Europa, o parlamentar não reconhece o compromisso moral de votar de acordo com as diretrizes do partido e das lideranças partidárias e nem se sente obrigado a votar com o governo, mesmo que pertença ao partido do Presidente. Esses aspectos contribuem, segundo Morgenstern (2002), para reforçar a autonomia do Legislativo em relação ao Executivo.

Se os EUA são o exemplo ideal de funcionamento de um Legislativo proativo, as Assembleias Legislativas da América Latina seriam o tipo ideal de legislaturas reativas. Os países da América Latina usam, na grande maioria, o sistema de governo Presidencialista, mas, diferentemente dos EUA, os países daquela região usam o sistema eleitoral proporcional e uma das consequências imediatas disso é o funcionamento de parlamentos multipartidários que impõe a formação de governos de coalizão, dada a dificuldade de um só partido conseguir a maioria das cadeiras no Legislativo.

Existe vasta literatura dedicada ao funcionamento do Legislativo na América Latina. Podemos tomar como exemplo os casos de funcionamento do Legislativo na Argentina, no Chile e no Brasil, que podem servir de exemplos de funcionamento de legislaturas reativas e todos têm um sistema de governo presidencialista, onde tanto a eleição do Presidente quanto a da Legislatura é feita por via direta; são, contudo, eleições distintas e funcionam como poderes autônomos.

Na Argentina, a democratização trouxe, segundo Mustapic (2002), um problema de configuração de poderes, porque o Presidente eleito corre o risco de não conseguir alcançar a maioria das cadeiras numa das duas Câmaras do Congresso argentino e, por isso, o risco de paralisia decisória é constante.

Para a autora, apesar do Legislativo argentino adotar um modelo de organização de trabalhos descentralizados baseada no funcionamento das comissões, tal como nos EUA, na prática o Legislativo daquele país não é muito eficiente. No período escolhido por Mustapic para analisar o funcionamento do Congresso na Argentina, que compreendeu os anos de 1983/1995, a autora constata que a Executivo é responsável pela maioria das iniciativas legislativas aprovada pelo Congresso.

A preponderância de iniciativas legais pelo Executivo deve-se ao fato do poder Executivo dispor de dois recursos que o permitem intervir no processo decisório no Legislativo. O primeiro recurso que o Executivo pode usar é o poder de veto e, segundo Mustapic (2002), o poder de veto tem sido utilizado particularmente para controlar as propostas da oposição.

Outro mecanismo usado pelo Executivo argentino é a faculdade que o mesmo dispõe para enviar ao Congresso decretos legislativos com caráter de urgência. Essa possibilidade de tramitação de decretos de urgência impõe, segundo a autora, um ritmo ao Congresso dependente das necessidades do Executivo e uma atuação marginal daquele órgão.

Um outro aspecto contribui para favorecer a preponderância legislativa do Executivo. Este aspecto seria a baixa coesão partidária que existe no Congresso argentino, que, ainda segundo Mustapic (2002), seria resultado da estrutura descentralizada dos partidos na Argentina, que forçosamente têm uma organização a nível nacional e a nível das províncias e o Executivo, para conseguir suporte a sua agenda no Congresso, tem utilizado a distribuição de incentivos (exemplo, os cargos das comissões) como forma de garantir coesão partidária no interior do Legislativo e ver a sua agenda aprovada. Seguindo por este caminho, contudo, o Executivo acaba interferindo na organização do Legislativo, condicionando-o a sua autonomia.

Apesar dos fatores apontados acima indicarem um favorecimento do Executivo no processo decisório na Argentina, Mustapic (2002) sustenta que, ainda que o Congresso não lidere o processo decisório de formulação de políticas públicas, o poder Legislativo não pode ser considerado um ator absolutamente marginal. O Congresso argentino tem exercido a sua influência no processo decisório mudando, em alguns momentos, as propostas originadas no Executivo ou bloqueando a votação de propostas para, além de também ter uma participação considerável na formulação de iniciativas legislativas, ainda garantir que seja do Executivo o domínio do processo de tomada de decisão e de o próprio Congresso dar prioridade à votação das iniciativas legislativas do Executivo.

No Chile, até a Constituição de 1980, o Congresso era visto como uma instituição com muita influência e poderes bastante fortes. A Constituição chilena garantia ao Presidente a capacidade de iniciativa legislativa e com o poder de legislar em áreas consideradas de iniciativa exclusiva do Executivo e permitia, segundo Siavelis (2002), a possibilidade de o Presidente dominar o processo legislativo.

A Constituição que define as regras do regime democrático chileno não altera os poderes do Presidente, ao contrário, em alguns aspectos estes seriam reforçados e por isso, segundo Siavelis (2002), no período democrático o principal ator legislativo é o Presidente, ou seja, o Executivo. Nas pesquisas realizadas por aquele autor, numa análise do funcionamento do Congresso no período entre 1990/1993, as evidências empíricas demonstram que quem controla a agenda legislativa no Chile é o Executivo, que

apresentou um total de 92% das leis votadas no Congresso. Além da capacidade de iniciativa legislativa ser dominada pelo Executivo, os índices de aprovação do pacote legislativo proveniente do Executivo é maior que os do próprio Congresso e o tempo de tramitação das matérias do Executivo é mais rápido que o das matérias do Legislativo, as quais passam o dobro do tempo tramitando.

Para o autor, a sobreposição da capacidade de iniciativa legislativa pelo Executivo no Chile é ainda beneficiada pelo arranjo do figurino constitucional, que define o processo decisório no regime democrático e que possibilita ao Executivo solicitar urgência ao seu pacote legislativo. Este recurso tem sido bastante utilizado para a prioridade das iniciativas do Executivo. Como também o Presidente tem poderes sobre o orçamento, ele acaba por concentrar um grande poder de influência sobre os parlamentares, pois os recursos do orçamento possibilitam-no a angariar a cooperação dos parlamentares, favorecendo, em última instância, o Executivo.

No processo de formulação de políticas no processo decisório no Brasil, autores como Figueiredo e Limongi (2001), Neto (2002) e Santos (1998), defendem que a Constituição de 1988, que simboliza o marco legal do regime democrático, não significou necessariamente uma ruptura no modelo do processo decisório que funcionava anteriormente no Brasil, tampouco nas relações entre o Executivo e o Legislativo e suas respectivas atuações.

A literatura defende que no caso do Brasil, a Carta de 1988 garante ao Presidente poderes suficientes para interferir no processo decisório no Legislativo brasileiro, constituído por duas câmaras – Câmara dos Deputados e Senado Federal. Pela Constituição de 88, o Presidente tem o poder de iniciativa legislativa em muitas áreas importantes: o poder de exercer o direito de veto total ou parcial sobre as leis votadas no Congresso; o poder de demitir ministros que formam o Gabinete; o poder de adotar medidas provisórias com força de lei, e, ainda, o poder de solicitar urgência para a aprovação das iniciativas originadas no Executivo (Neto, 2002).

Como o saber acadêmico sustenta que as relações entre o poder Executivo e o Legislativo dependem muito do sistema partidário e das regras que regulam a competição eleitoral, poderíamos então esperar que o fato do Brasil utilizar o sistema eleitoral proporcional de lista aberta, resultaria num Legislativo onde o voto pessoal do parlamentar seria regra e a estrutura da organização dos trabalhos legislativos seria descentralizado e estruturada nas comissões.

Os estudos de Figueiredo e Limongi (2001), entretanto, provam que a lista aberta para a eleição do parlamentar brasileiro, ao invés de produzir um Legislativo funcionando de forma descentralizada, funciona na prática com uma alta centralização e com uma forte disciplina partidária, onde as lideranças partidárias exercem papel central no processo de formulação e aprovação das iniciativas legislativas do Congresso brasileiro.

Para esses dois autores, além de, formalmente, a Constituição de 88 preservar um conjunto de poderes que garantem um poder muito grande do Executivo no processo de formulação de políticas no processo decisório do Legislativo, também o próprio Congresso brasileiro se organiza no período pós-autoritário de uma maneira que favorece a preponderância do Executivo na sua capacidade de iniciar e controlar o processo decisório no Brasil.

Figueiredo e Limongi (2001) sustentam que o regimento da Câmara dos Deputados no período democrático confere aos líderes dos partidos políticos amplos poderes para agir em nome dos interesses do partido. Como para a distribuição dos direitos parlamentares prevalece o princípio de proporcionalidade partidária, o líder parlamentar acaba por ter recursos que permitem garantir a disciplina partidária que, em última instância, favorece o Executivo, uma vez que os líderes parlamentares defendem os interesses do Executivo por serem os responsáveis pela articulação entre o Congresso e a base parlamentar que sustenta o Governo, e esse aspecto facilita a aprovação da agenda do Executivo.

Os estudos de Figueiredo e Limongi comprovam que no Brasil, apesar da necessidade frequente da formação de governos de coalizão onde vários partidos sustentam o Governo no Congresso, não há paralisia decisória. As pesquisas dos dois autores

comprovam que, pelo contrário, o Executivo não tem dificuldade de passar a sua agenda de políticas públicas, sendo ele quem controla o tempo de tramitação e aprovação do seu pacote legislativo.

Para Figueiredo e Limongi, os dispositivos constitucionais preservados, aliados à forma como se organizam os trabalhos no interior do Legislativo, fortemente centralizado e com alta disciplina partidária no processo de votação no Congresso brasileiro, contribuem para uma preponderância de iniciativas legislativas originadas no Executivo.

Ames (2002) tem, por outro lado, uma posição contrária a dos autores atrás mencionados. Para Ames, o Executivo brasileiro não tem tanta capacidade de impor sua agenda legislativa e o grau de sucesso de aprovação das medidas originadas por aquele poder não é tão alto. Segundo ele, o sistema eleitoral brasileiro de lista aberta produz parlamentares que motivam a sua ação para fins individuais e isso acaba por criar um baixo nível de disciplina partidária, que é bem diferente de coerência partidária. Coerência partidária pressupõe, segundo Ames, que em algum momento o parlamentar pode até concordar e votar igual com o partido, visto que tem interesses numa política específica. No Congresso brasileiro é possível verificar coerência partidária, mas disciplina partidária é muito difícil.

Segundo Ames, o Executivo brasileiro tem a seu favor recursos formais e informais que proporcionam a ele força no processo decisório, mas ainda assim não é fácil para o Executivo controlar a agenda do Legislativo, dada a disciplina partidária, que é fraca. Nas suas pesquisas, Ames comprova que as propostas mais importantes do Executivo, que conseguem sobreviver a uma votação favorável no Congresso, só são possíveis com a distribuição de incentivos fortes concedidos aos parlamentares. Além disso, muitas iniciativas legislativas do Executivo não conseguem sequer chegar ao Congresso Nacional por falta de apoio dos parlamentares.

Apesar das posições divergentes apresentadas, o Brasil tem uma legislatura que se enquadra no modelo reativo defendido anteriormente por Morgenstern (2002). Nesse

sentido, o Congresso brasileiro acaba por ter a sua autonomia afetada e este aspecto fragiliza o princípio de separação de poderes.

Hoje existe um intenso debate em vários países do mundo sobre a crise das instituições parlamentares e há uma defesa da necessidade de serem introduzidas reformas no sentido de aproximar o órgão representativo do cidadão/eleitor. No meio deste debate de reforma institucional é importante deixar claro, conforme sustenta Huntington (2000) e outros autores, que a qualidade do funcionamento institucional varia muito, entre as democracias da primeira onda e segunda onda de democratização, do padrão institucional que encontramos nas democracias da terceira onda.

Os países da primeira onda de democratização iniciaram o processo de democratização no final do século XIX e no período de ascensão do fascismo e do nazismo, nas décadas de 20 e 30 do século XX, há um retrocesso de alguns deles ao autoritarismo. Após a II Guerra Mundial, inicia-se um novo ciclo de democratização, mas também em muitos países a democracia não resistiria e muitos dos regimes democráticos entraram em colapso. A Revolução de Cravos, iniciada em 1974 com o golpe militar em Portugal, marca o início da terceira onda e a partir deste período a democracia foi expandindo para vários países e hoje se tornou o regime político hegemônico no mundo.

O grande desafio das democracias da terceira onda, segundo Huntington (2000), está na capacidade dos novos regimes agregarem à dimensão procedimental da democracia aqueles outros atributos que já estão consolidados há bastante tempo nos países de democracia da primeira e segunda onda. Esses atributos seriam: a restrição do poder Executivo; um poder Judiciário independente para garantir um Estado de Direito; a proteção dos direitos e liberdades individuais, nomeadamente o direito de expressão, associação, religião e participação; respeito aos direitos das minorias; limitações impostas à capacidade do partido em poder alterar o processo eleitoral; garantias contra a detenção e violência policial, e ausência de censura (Huntington, 2000:23). Mas como bem nos lembra Huntington, esses atributos são essencialmente um produto da civilização ocidental e funcionam naqueles países onde se consolidou a democracia. Transpor estes princípios para realidades culturais diferentes não é tão simples assim.

As democracias africanas, que são todas democracias da terceira onda, têm um forte passado autoritário que precisa de tempo para ser superado e os líderes políticos daquele continente foram socializados num contexto de forte centralização de poder e não entendem o significado da democracia tal como os líderes ocidentais. Há no contexto africano um baixo envolvimento da elite política na promoção daqueles atributos que conferem qualidade ao regime democrático e esse descaso tem deixado um clima de pessimismo quanto às possibilidades de triunfo da democracia na África. Nos próximos capítulos abordaremos mais detalhadamente as condicionantes que servem de entrave ao processo de democratização no continente africano.



## **Capítulo 3: Contextualizando o processo de democratização na África**

### **3.1. Democracia e Reforma Política no Contexto Africano**

Os processos de democratização e reforma política no continente africano acontecem nos primeiros anos da década de 90 do século XX e marcam, nesses países, o fim de décadas de regimes autoritários, seja com domínio dos militares ou de ditadura de partido único. A literatura que tem se dedicado aos estudos de transição democrática identificam uma tipologia para os processos de transição, entretanto, os estudos de autores como Huntington (1994), Mainwaring e Share (1989), Linz e Stepan (1999) têm enfoque voltado para os processos de transição democrática ocorridos particularmente na América do Sul, no Leste Europeu e no Sul da Europa.

Nos processos de democratização no continente africano, vários autores que se têm debruçado sobre a realidade africana (Bratton, 1998; Spears, 2002; Boye, 1998; Chabal, 2005) chamam atenção para as particularidades que marcaram os processos de transição para a democracia naquele continente e, sobretudo, enfatizam os aspectos peculiares que marcaram a introdução da democracia nesses países.

O objetivo deste capítulo é caracterizar os processos de democratização e reforma política ocorridos no continente africano no início de 1990, a partir de uma abordagem comparativa com os modelos de transição democrática que aconteceram em outras regiões do mundo, mas destacando particularmente os casos mais abordados pela literatura, quais sejam, dos países da América Latina e do leste europeu. Procuraremos também identificar as razões e os fatores que têm prejudicado a estabilidade da democracia no continente africano.

Nos processos de reforma política e de democratização na América do Sul e na Europa do Leste, a literatura destaca três tipos de transição. Apesar de cada autor dar uma designação diferente a cada tipo de transição, há praticamente um consenso quanto as características de cada um destes três tipos.

Para Huntington (1994:18), o primeiro tipo de transição política é designado de transição por transformação ou reforma, enquanto Mainwaring e Share (1989:3) o chamam de transição por afastamento voluntário. Nesse tipo de transição, o processo de abertura política é desencadeado por iniciativa dos governantes autoritários que, ilusoriamente, acreditavam que o voto democrático garantiria a manutenção do poder em seu favor. Entretanto, com a realização das primeiras eleições, percebe-se, na maioria dos países do leste europeu e da América do Sul, um péssimo desempenho dos partidos que simbolizavam o passado autoritário, com troca de lideranças no governo. No modelo de transição por transformação ou reforma há um processo de reforma iniciada pelos atores autoritários convencidos de que seriam mantidos no poder; a realização das primeiras eleições, contudo, surpreende-os e isso acaba por mudar a dinâmica do processo de abertura.

O segundo tipo de transição que ocorreu nos países da América do Sul e do Leste da Europa é conhecido por transição por substituição ou ruptura e se caracteriza por ser a oposição política a liderar o processo de reforma política. Geralmente, nos casos onde ocorreu este tipo de transição, houve um crescimento muito rápido da oposição e esta, ao ganhar força, impõe ao regime autoritário a necessidade de fazer a abertura.

O terceiro tipo de transição, designado por Huntington (1994) de transição por transição e por Mainwaring e Share (1989) de transição por transação, a democratização é resultado de um esforço conjunto entre a elite autoritária no poder e as forças da oposição que, conjuntamente, negociam os termos de transição democrática.

No contexto africano é possível também identificar três modalidades de transição democrática. Estes três tipos de transição, segundo alguns autores africanistas (Bakalo, 1993; Joseph, 1998; Nzouankeu, 1991), caracterizariam os caminhos seguidos pelos países africanos para a abertura política e ressaltariam a originalidade dos processos de democratização ocorridos naquele continente.

O primeiro tipo de transição ocorreu em vários países africanos, nomeadamente Benin, Nigéria e Tunísia e é designado de transição pela via da conferência nacional. Esta

seria uma transição negociada e a conferência nacional se caracterizaria pela constituição de uma assembleia eclética, organizada inicialmente pelo regime no poder e com o objetivo de estabelecer as etapas para a introdução do regime democrático. A conferência nacional, através da assembleia constituída por várias forças sociais e políticas cria, inicialmente, na maioria dos casos, um governo de transição e um órgão legislativo de transição que: desempenha as funções de assembleia constituinte; cria uma comissão constitucional encarregada de redigir a nova constituição; estabelece os prazos para as emendas constitucionais, a data de aprovação da constituição por referendo popular, e fixa a data das eleições gerais. Com os resultados das eleições, essa mesma assembleia cessaria as suas funções dando lugar às novas instituições democráticas.

Um segundo modelo de democratização ocorrido no contexto africano foi a transição imposta pela população e teria ocorrido em países como Argélia, Gabão e Costa do Marfim. A característica principal desta modalidade de transição é que ela é precedida por um alto grau de violência, tendo sido, em muitos países, marcada por confrontos sangrentos. Como os poderes públicos são pegos de surpresa, os governantes autoritários acabam por ceder à pressão popular, iniciando forçadamente o processo de reforma política com a intenção de por fim à violência e à crise institucional decorrente desta situação. A pressão popular, neste sentido, tem o poder de impulsionar a abertura democrática e forçar o reconhecimento dos direitos democráticos que, em muitos países, foi a principal desencadeadora da onda de violência.

O terceiro tipo de transição democrática feita por alguns países africanos, entre os quais destaca-se o Zaire, é designado pela literatura por transição outorgada ou transição do regime e se aproxima muito do segundo modelo descrito anteriormente. Na transição outorgada há um visível crescimento de um descontentamento popular e, ao perceberem isso, os líderes autoritários, receando os atos de violência, anunciam reformas no sentido de abrir o regime e, desta forma, conseguem acalmar os ânimos populares e frear os possíveis atos de violência.

Para alguns autores, o problema da transição outorgada é que nos casos africanos onde ela ocorreu, não existia uma vontade real de democratizar o regime. Os dirigentes

autoritários conseguem manipular os rumos da reforma política e criar estratégias e artifícios casuísticos que os permitem se conservar no poder no novo regime democrático.

O entusiasmo que acompanhou a realização das primeiras eleições democráticas no continente africano nos primeiros anos de 1990 durou muito pouco. Para Bratton (1998), é a partir da realização das segundas eleições democráticas, geralmente cinco anos após a realização das primeiras, que vamos perceber uma tendência reversiva de vários regimes democráticos africanos. Em muitos países, percebe-se uma clara tendência de retrocesso ao regime anterior.

Para aquele autor, a tendência reversiva dos regimes democráticos no contexto africano leva a concluir que não basta introduzir aspectos que permitem definir um governo democrático e que, por sua vez, definem o conceito de democracia procedimental, como o voto direto e secreto e a existência de uma Carta Constitucional que garanta os direitos considerados fundamentais para os cidadãos. A introdução destes princípios no continente africano tem provado, em um bom número de países, que o resultado é insuficiente para o funcionamento da democracia. Muitos países caíram naquilo que Bratton designa de “falácia eleitoral”, que significa que há eleições livres para escolha de um governo, entretanto, estas são realizadas sob tantas condicionantes negativas que acabam por limitar a qualidade da democracia. Para além disso, há também nos países daquele continente práticas sistemáticas de abusos de direitos civis e direitos políticos e estes aspectos afetam a estabilidade dos regimes democráticos.

Para uma parte da literatura, a causa da falácia eleitoral que caracteriza as democracias africanas e os resultados pouco positivos dos regimes democráticos estão diretamente ligados aos fatores que determinaram o início dos processos de democratização e reforma política nos países africanos. Dentre os fatores considerados, há praticamente um consenso entre os vários autores de que, no contexto africano, os atores externos tiveram um papel primordial na introdução do regime democrático.

Para autores como Huntington (1994), Linz e Stepan (1999), os processos de democratização da terceira onda ocorridos na América do Sul e no Leste da Europa

acontecem sobretudo por razões internas e são resultado de uma dinâmica interna peculiar que impulsiona os processos de reforma democrática. Os mesmos autores reconhecem que os atores externos podem ter tido alguma influência nos processos de democratização ocorridos naquelas regiões, mas que seria uma influência secundária e não determinante.

No continente africano o papel dos atores externos seria, em muitos casos, determinante para o início do processo de reforma política e em favor da democratização. Para autores como Joseph (1998) e Riley (1992), a influência dos atores externos nos processos de democratização naquele continente acontece por duas vias. Primeiro, reconhece-se que há uma forte interferência dos países doadores e das agências de financiamento como o Banco Mundial e FMI (Fundo Monetário Internacional) nos processos de reforma econômica que acabam por ter impacto sobre a política. Uma segunda interferência externa seria a queda do regime soviético e o colapso dos regimes de ditadura no leste europeu no final dos anos 80 e inícios dos 90 do século XX.

Relativamente à pressão dos países doadores de ajuda financeira, ela se explica pelo fato de, desde o período pós-independência, os países doadores terem se transformado em atores importantes para muitos países africanos por serem os principais promotores dos programas de apoio ao desenvolvimento naquele continente.

A dependência com os países doadores é, segundo Anglin (1992), uma evidência de que a independência política dos países africanos não significou independência econômica. Os Estados independentes africanos não conseguiram romper com a estrutura econômica herdada da colonização europeia e não conseguiram adotar um modelo econômico que viabilizasse a sua autonomia econômica e garantisse a autonomia dos países ocidentais. Por isso, muitos países ocidentais e a maioria dos ex países colonizadores, desde a independência, têm contribuído com doações financeiras e, as quais têm viabilizado várias das políticas públicas executadas nos países africanos.

Como os regimes monopartidários que proliferaram no continente africano no período posterior à independência política caracterizam-se, na sua maioria, por terem uma gestão extremamente patrimonial dos recursos disponibilizados pelos doadores externos e

com poucos resultados positivos, pelo contrário, contribuindo para enriquecer uma seleta classe no governo que se apropria destes recursos e perpetua uma gestão baseada na corrupção e com fortes relações clientelistas, os países doadores começam a exigir, a partir do início dos anos 90, a introdução de mecanismos mais transparentes na gestão das doações financeiras concedidas e exigem, também, a introdução de mecanismos de abertura de mercado e um maior respeito aos direitos humanos como condições de continuar a fazer as doações (Joseph, 1998; Riley, 1992).

A exigência para introdução de mecanismos de mercado deve-se, sobretudo, ao fato de as agências de financiamento de desenvolvimento – Banco Mundial e FMI – perceberem, a uma dada altura, que as ajudas disponibilizadas até então não resultaram em economias mais eficientes, melhores serviços públicos ou em menos pobreza. Ao contrário, os regimes monopartidários africanos no final da década de 80 do século XX davam sinais de grave crise fiscal e com péssimos indicadores sociais.

Para Joseph (1998), a pressão externa para a remoção dos obstáculos ao desenvolvimento do mercado privado contribuiu para enfraquecer os regimes monopartidários e estimulou o surgimento de forças sociais e políticas que viriam a ter um papel muito importante no processo de democratização de muitos países africanos.

Um segundo fator externo determinante no processo de democratização no continente africano seria o fim da União Soviética e o colapso dos regimes de ditadura de partido único no leste europeu.

Desde a independência política dos países africanos, a maioria ocorrida na década de 60 e 70 do século XX, os dirigentes africanos se posicionaram, salvo raras exceções<sup>3</sup>, no período da guerra fria, a favor do modelo político existente na União Soviética e no leste da Europa. Por muitos anos, segundo Riley (1992), o leste europeu e a União Soviética foram os principais aliados dos governos dos regimes de partido único africano e, por isso, o colapso do império soviético simbolizou o fim do modelo inspirador dos países

---

<sup>3</sup> Cabo Verde seria talvez um dos raros países que adotou uma postura de não-alinhamento em razão da sua fragilidade econômica e, por isso, os governantes caboverdeanos sempre estabeleceram a postura de se relacionar com os dois blocos.

africanos. Em muitos casos, segundo Gomidee (1997), alguns líderes políticos do leste europeu influenciaram diretamente alguns dirigentes africanos a introduzir mudanças no seu sistema político.

A importância da força destes dois fatores – pressão dos doadores internacionais e a queda dos regimes do leste europeu – contribuiu nos processos de democratização, segundo alguns autores (Joseph, 1998; Riley, 1992), para o surgimento de regimes democráticos designados de “democracias virtuais”, ou, como os caracteriza Zakaria (2004), “democracias ileberais”, onde, aparentemente, funcionam aquelas regras consideradas essenciais para se definir um governo democrático. No entanto, na prática, o regime democrático acaba por funcionar sob fortes constrangimentos e com a ausência de vários aspectos considerados vitais para a existência de uma democracia, como, por exemplo, o respeito às regras do jogo democrático, o controle civil sobre a política, uma sociedade civil ativa, a responsabilização dos atos dos ocupantes de cargos públicos quando sua conduta é contrária aos interesses públicos. A ausência dessas dimensões substantivas da democracia aumentam as chances de risco de reversão ao autoritarismo e condicionam a consolidação do regime democrático.

Alguns fatores são considerados como entraves à estabilidade do regime democrático na África. A literatura (Boye, 1998; Gomidee, 1997; Monga, 1997; Nwabueze, 2004) concorda que são essencialmente três fatores que condicionam a estabilidade dos novos regimes democráticos na África. Seriam eles: a estrutura do Estado e suas instituições; a fragilidade e quase ausência de uma sociedade civil, e, por último, a ausência de uma estrutura econômica moderna e eficiente.

Relativamente à estrutura do Estado e suas instituições, os países africanos continuam presos a uma estrutura de Estado com características profundamente centralizadas, vestígio ainda do período autoritário e herança do período colonial. Ao invés de alterar esse modelo de Estado centralizador no período pós-independência, o período de dominação dos regimes de partido único reforça a centralização do Estado. Os efeitos da ação do Estado são também pouco inclusivos porque ela é dominada por uma pequena elite que se apropria do poder e utiliza-o para benefício de uma pequena camada da população.

De acordo com Flanary (1998), a herança do Estado colonial não superado nos regimes de ditadura do pós independência perpetuou uma estrutura de Estado altamente centralizado e essa característica reforçou a base patrimonialista do Estado. A democratização ocorrida também no início dos anos 90 não significou, entretanto, segundo aquela autora, a superação dos dois aspectos mencionados atrás – Estado Centralizador e patrimonial – e, por isso, persiste, na prática da gestão pública africana, casos de corrupção, clientelismo e nepotismo. Isso tem impedido a consolidação de uma burocracia estável que atue nos moldes de uma burocracia de um Estado burocrático moderno; essa deficiência, por sua vez, dificulta a introdução dos mecanismos de responsabilização e transparência que são vitais para a existência de um Estado de direito democrático.

Segundo Gomidee (1997), quando analisamos as condições de triunfo da democracia nos países ocidentais, percebemos que ela se deu com a consolidação da estrutura de um modelo de Estado que tem uma base sociológica com certas características que são primordiais para a garantia da democracia. Assim, segundo aquele autor, a democracia ocidental triunfou graças à consolidação do Estado-nação, que, por sua vez, se consolidou como uma entidade com um território com fronteiras reconhecidas, uma população com um grau suficiente de integração e um sistema econômico eficiente que assegura à população condições normais para preservar a sua autonomia enquanto Estado.

Quando analisamos a realidade africana e comparamos a formação dos Estados africanos com aquelas condições que moldaram a formação dos Estados ocidentais, percebemos que muitos países africanos são marcados por um processo de formação de Estado contrário ao ocorrido no Ocidente e, para Gomidee (1997), muitos deles não seriam Estados, mas sim, “quase Estado”, pois lhes faltaria um aspecto central para existência de um Estado, que é o reconhecimento de fronteira e a existência do sentimento de comunidade nacional. Neste sentido, a literatura é consensual também ao reconhecer que a colonização europeia tem uma alta parcela de responsabilidade, porque os países colonizadores fizeram uma demarcação de fronteiras na África que não respeitou os aspectos culturais e históricos. Em parte é, em razão disso, que persistem muitos conflitos naquele continente.



A existência de uma grande diversidade cultural, étnica, linguística e religiosa sob um mesmo território e cujo resultado é uma população multicultural e profundamente heterogênea, tem dificultado o surgimento de uma consciência nacional e a consolidação do princípio de integração nacional, o que dificulta a adesão de muitos grupos ao conceito de Estado.

A implantação dos regimes de partido único teria contribuído, segundo alguns autores (Silveira, 2005), para dificultar o surgimento da consciência nacional em muitos países africanos. Para aquele autor, os movimentos de libertação nacional adotaram, no período das lutas pela independência, um discurso de unidade nacional e de criação de um Estado nacional que integraria toda a diversidade de um país. Entretanto, assim que foi alcançada a independência, e com a implantação dos regimes de ditadura de partido único, o controle do poder do Estado torna-se um instrumento de emancipação de uma etnia e de um pequeno grupo social, deixando de fora a diversidade étnica de vários países e excluindo dos benefícios do Estado a milhares de pessoas.

A base econômica existente na maioria dos países africanos não garante a plena autonomia da população dos países daquele continente. O fim da colonização europeia, o colapso dos regimes autoritários e tampouco a introdução da democracia simbolizaram o fim da dependência econômica dos países daquela região do mundo.

A situação de fragilidade econômica dos países africanos tem condicionado, segundo Gomidee (1997), alguns aspectos vitais e que são necessários para garantir o funcionamento de um regime democrático. O primeiro aspecto está ligado ao fato de, desde da abertura política, existir, da parte de muitos países africanos, uma dependência à solicitação permanente de ajuda externa e arbitragem estrangeira para garantir eleições honestas e transparentes. Segundo aquele autor, este é um aspecto bastante negativo porque traduz uma incapacidade interna dos próprios africanos em desenvolver as condições necessárias para conseguir eleger um governo democrático.

O segundo aspecto está diretamente relacionado a um daqueles fatores que tem impedido a estabilidade da democracia na África e à falta de autonomia econômica. Neste

sentido, é importante frisar que a grande maioria dos países africanos, na altura que faziam a sua abertura política, teve que adotar também reformas econômicas e em muitos países o FMI impôs aos governos planos de ajuste estrutural. Para Gomidee (1997), a imposição destes pacotes econômicos a que vários países estão sujeitos fragiliza a atuação das instituições democráticas africanas, sobretudo o Parlamento, que se vê condicionado a sua atuação na elaboração de políticas públicas, as quais acabam sendo elaboradas por agências de financiamento no exterior e impostas, portanto, de fora para dentro.

Para além destes aspectos que condicionam a autonomia do Estado no continente africano, alguns aspectos institucionais têm contribuído para a fragilidade do regime democrático naquele continente. Dentre eles, podemos destacar, primeiramente, a forte herança de uma concepção de poder profundamente centralizador e que tem impedido o estabelecimento do princípio de separação e autonomia entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

A herança de poder centralizador está diretamente ligada ao fato de ter predominado nos países do continente africano uma tradição de regimes autoritários presidencialistas, onde o Executivo, no período do regime autoritário, sempre concentrou nas mãos do Presidente da República todos os outros poderes. Por muito tempo, prevaleceu uma cultura de subalternização dos poderes Legislativo e Judiciário ao Executivo e, mesmo com a transição para o regime democrático multipartidário, é visível a persistência de uma cultura de centralização de poder em favor do Executivo; o resultado disso é uma atuação fraca dos outros dois poderes, além de que esse desempenho limitado fragiliza a democracia.

Van de Walle e Smiddy (2000) afirmam que o tipo de sistema partidário que emerge no pós abertura política no continente africano não tem contribuído para um reforço institucional da democracia naquela região. A proliferação de partidos fez surgir no continente africano, segundo os autores referidos, três tipos de partido: os ex-partidos únicos, os partidos históricos da oposição e os novos partidos. Eles possuem um aspecto em comum que é a tênue diferença ideológica e isso se explica porque os partidos não seguem uma demarcação ideológica a exemplo dos partidos das democracias ocidentais.

O grande problema apontado por Van de Walle e Smiddy (2000), contudo, tem a ver com o fato de, em muitos países africanos, os antigos partidos autoritários continuarem a ser o principal ator na nova arena política, que se mantém com muito poder nos novos regimes democráticos. Essa continuidade explica-se, segundo eles, pelo fato de os antigos partidos terem consolidado uma estrutura organizacional e financeira favorável que lhes permite manter essa hegemonia e, por isso, conseguem estar em relativa vantagem em relação aos demais partidos, dificultando a aplicação do princípio da alternância do poder, que é um aspecto essencial para a democracia.

Para Nzouankeu (1991), um grande problema que continua existindo nos países africanos e que retarda a institucionalização da democracia, está diretamente ligado a um aspecto da estrutura partidária que se consolidou naquela região e tem a ver com o fato de existir uma dificuldade dos políticos em separar a ideia de Estado de partido político no poder. Essa situação resulta na continuação de práticas clientelistas e ela é frequente, sobretudo, nas situações em que os resultados eleitorais produzidos têm possibilitado a formação de governos majoritários. Nesse tipo de governo, o resultado permite uma situação de winner-take-all, ou seja, o vencedor leva tudo. Isso tem perpetuado a crença de que o partido que está no governo é o Estado, assim, os bens públicos continuam sendo utilizados em proveito do partido majoritário e em benefício da sua clientela e seus apoiantes.

Um exemplo frequente do uso de bem público pelos partidos que dominam a máquina pública na África está, segundo o autor, no uso abusivo da mídia estatal, que geralmente tem funcionado a serviço dos interesses partidários. Neste caso, o uso dos recursos financeiros do Estado em prol de benefícios pessoais dos líderes políticos, perpetua a cultura clientelista e patrimonialista que impede a emancipação da cidadania e a dimensão republicana que a democracia requer.

A existência de uma sociedade civil forte e ativa poderia ser um estímulo para garantir a estabilidade da democracia no continente africano. Autores como Boadi (1996; 2004) reconhecem que em alguns países africanos, na altura da transição, alguns setores da

sociedade civil, nomeadamente estudantes, igrejas sincréticas, advogados, tiveram um papel importante para o processo de democratização. Esses setores exerceram certa pressão através de greves, protestos e, até, atos de violência, que contribuíram para os processos de mudança de regime.

Apesar de em muitos países africanos ser possível identificar este envolvimento inicial da sociedade civil, ela ainda encontra muitas dificuldades para se desenvolver e quase não participa nos assuntos públicos e de interesse nacional. Para Flanary (1998), a democratização não significou para os países africanos a ampliação dos espaços de acesso à participação pública nas instâncias decisórias. Por ter uma sociedade civil pouco desenvolvida e por continuar a existir uma lógica de governar excessivamente centralizada, a apatia e a fraca participação nos assuntos de interesse público são bastante altas nos países africanos e este aspecto também dificulta o estabelecimento de mecanismos de *accountability* e de transparência na gestão pública.

A dificuldade da emergência de uma sociedade civil forte e atuante está também muito ligada ao terceiro aspecto a que nos referimos atrás como um entrave à estabilidade da democracia na África. Este fator tem a ver com a ausência de uma estrutura econômica moderna e eficiente.

Vários autores reconhecem que o triunfo da democracia só é possível num contexto em que haja desenvolvimento de uma economia do mercado (Linz e Stepan, 1999; Huntington, 1994; Zakaria, 2004) que, por sua vez, vai proporcionar o desenvolvimento de outras dimensões importantes, dentre as quais destacam-se: a garantia dos principais direitos sociais; educação; saúde; emprego; distribuição de renda equitativa. Dimensões que vão garantir uma condição de cidadania à população e ao engajamento desta na reivindicação dos seus direitos e no controle das atividades públicas exercidas pelos seus representantes.

Os dados econômicos do continente africano são, segundo Diamond (2004), os piores do mundo. Como afirma Nwabueze (2004), só o mais robusto dos otimistas pode acreditar nas possibilidades de sucesso das economias africanas. O continente tem os

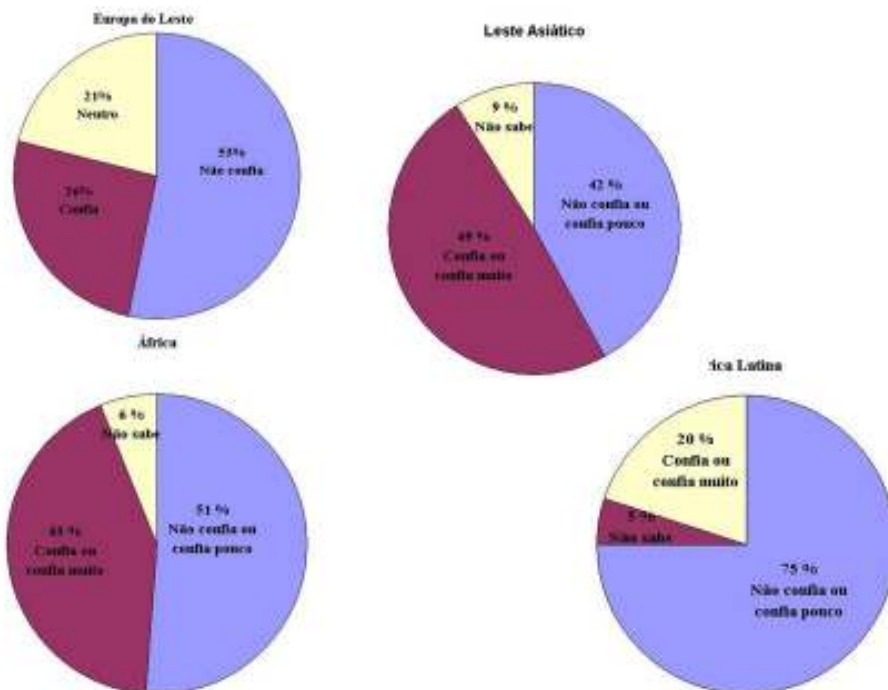
piores índices socioeconômicos do mundo, desde o de menor renda per capita por habitante, maior índice de analfabetos e piores indicadores na área da saúde.

Toda esta precariedade econômica também impede o desenvolvimento da sociedade civil naquele continente, visto que esta continua limitada pela ausência daquelas condições que impedem a sua afirmação e, por isso, a apatia e a indiferença em relação a política é alta. Há, ademais, uma crença de que a política traz benefícios apenas para uma pequena parcela da população, enquanto a maioria continua marginalizada e excluída dos benefícios do poder.

Mesmo com um cenário onde é difícil ser otimista quanto as possibilidades de consolidação do regime democrático no continente africano, Diamond (2004) e Bratton (2005) argumentam, de acordo com os estudos por eles realizados, que os africanos não são contra a ideia da democracia. As pesquisas de opinião atestam, pelo contrário, que os africanos são muito favoráveis aos princípios do regime democrático. A descrença dos africanos está ligada, sobretudo, à elite governante daquele continente e à forma como têm sido conduzidos os governos democráticos na mesma região. Por outro lado, também segundo Diamond (2004), a avaliação negativa sobre os aspectos do regime democrático, no caso africano, está diretamente ligada ao desempenho econômico das democracias africanas, que, em muitos casos, está sujeito a programas de ajuste estrutural que, por sua vez, tem contribuído para resultados sociais pouco animadores e positivos, pois não têm reduzido as desigualdades sociais e nem os principais indicadores sociais.

Mesmo num contexto marcado por muito ceticismo, Bratton (2005) ressalta que, ainda assim, o nível de confiança dos africanos relativamente às instituições democráticas não é negativo, se comparado com os resultados de outras regiões do mundo. Os dados da figura 1 abaixo apresentam o grau de confiança institucional por continente e confirmam a tese defendida por Bratton: relativamente ao grau de confiança institucional os dados referentes ao continente africano são os mais positivos comparado com o resto dos continentes, que também passaram por processos de mudança política recentemente.

**Figura 1: Confiança nas Instituições Democráticas por continente**



Fonte: Bratton, 2005. Baseado nos dados do Global survey, «[www.globalsurvey.org](http://www.globalsurvey.org)».

O grande desafio das democracias africanas está, no nosso entender, muito condicionado ao desempenho de suas elites políticas e à necessidade de essa elite se comprometer a reforçar a dimensão institucional do regime democrático e introduzir mecanismos de participação pública nos órgãos de decisão, de forma a tornar a gestão pública transparente e mais inclusiva. É preciso, também, garantir, a existência de mecanismos que garantam uma efetiva separação de poderes.

Entretanto, todos estes aspectos dependem de escolhas institucionais e, neste sentido, as particularidades históricas, culturais e políticas de cada país têm ditado trajetórias diferentes. É particularmente sobre as escolhas institucionais que iremos falar no próximo capítulo, analisando os países africanos que tiveram a mesma colonização – os

países de colonização portuguesa -, mas que em relação ao figurino institucional, seguiram caminhos bem diferentes em razão das escolhas institucionais feitas por cada um deles.

### **3.2: Democratização na África Portuguesa: escolhas institucionais e configuração dos sistemas de Governo nos países de Língua Portuguesa na África**

Quando se fala da excepcionalidade da democracia caboverdeana no contexto africano, tal referência é pensada, sobretudo, a partir de uma perspectiva comparada com os outros países de colonização portuguesa e que constituem a lusofonia na África. A lusofonia no continente africano é constituída por cinco países que tiveram cerca de cinco séculos de colonização portuguesa com aspectos comuns, como a língua, mas também com suas particularidades: diferenças sociais, políticas, culturais e, também, diferenças físicas e naturais bastante significativas que determinariam, em cada um deles, histórias peculiares e trajetórias política e institucionais bem diferentes (Amaral, 2005:8).

O nosso objetivo neste capítulo é fazer uma análise do panorama institucional dos países de colonização portuguesa na África, destacando, sobretudo, os aspectos institucionais que marcam cada um daqueles países, procurando identificar, assim, a partir daí, os aspectos semelhantes e as diferenças existentes entre eles e, verificar, por outro lado, quais as implicações práticas das escolhas institucionais na formação do processo decisório de cada um.

Acreditamos que essa análise sobre os aspectos institucionais em cada um dos países que aqui abordaremos, poderá contribuir para entendermos por que Cabo Verde é considerado um caso de exemplaridade no grupo daqueles países e no continente africano de uma forma geral (Ames, 2007; Meyns, 2002). Para tanto, nos ocuparemos integralmente do processo de democratização em Cabo Verde .

Para Amaral (2005), alguns aspectos devem ser apontados como relevantes quando se trata de falar do processo de formação dos cinco países de lusofonia na África. Entre os aspectos discutidos, destaca-se o fato de dois deles não estarem no continente por serem territórios arquipelágicos e de, particularmente no que se refere a Cabo Verde, quando de seu descobrimento no século XV, de não ter população nativa.

O fato de Cabo Verde ter sido descoberto sem população nativa, concede ao colonizador português carta branca para criar o tipo de sociedade que melhor servia aos



interesses da colônia. Como afirma Amaral (2005), em Cabo Verde foi necessário introduzir tudo: animais domésticos, culturas alimentares, uma cultura de produção voltada para o mercado europeu e baseada sobretudo na cultura da cana sacarina. Mas talvez o aspecto de maior relevância da colonização daquele arquipélago seja a introdução do elemento humano, feita com base no cruzamento de europeus e africanos da costa ocidental do continente africano, nascendo daí uma sociedade exclusivamente mestiça e com uma forte homogeneidade étnica e religiosa.

Nos demais países da lusofonia na África não seria assim. Neles, já existia, segundo Amaral (2005), uma sociedade multiseular e povos organizados, prevalecendo uma multiplicidade étnica e de crenças. A diversidade étnica e cultural que encontramos em Angola, Guiné Bissau, Moçambique, diferenciam-se da formação étnica que se formou nos dois países arquipélagos, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, sendo que em Cabo Verde predominaria a miscigenação de uma forma ainda mais hegemônica.

A questão da multiculturalidade étnica e cultural encontrada naqueles territórios resultaria, de imediato, em projetos de colonização distintos. Nos dois países insulares, a colonização seria pacífica e com ausência de qualquer confronto violento. Por outro lado, a colonização nos demais países foi sempre marcada por episódios de violência, baseada no confronto entre as populações nativas com o colonizador, onde este último tem vantagem tecnológica a seu favor, o que facilita ao colonizador, pelo uso da violência, tornar-se dominante e exercer o controle sobre os territórios.

Os países da lusofonia na África conseguem a emancipação política e a independência nos anos 70 do século XX; em três deles, todavia, a independência só foi possível depois de anos de conflito armado, o que ocorreu nos territórios da Guiné Bissau, Angola e Moçambique.

Após a independência política, todos aqueles países adotaram regimes autoritários de partido único e, à exceção de Cabo Verde, todos eles conhecem, no período seguinte a independência, situações constantes de muita instabilidade política, vários golpes militares e tentativas de golpe de Estado. Em Angola e Moçambique desencadeou-se uma guerra

civil que perduraria por décadas, o que contribuiu para agravar as precárias condições socioeconômicas que a população daqueles países já enfrentavam, perpetuando as graves condições sociais que a situação colonial tinha deixado e, conseqüentemente, retardou o processo de transição do regime autoritário de partido único para o regime democrático.

Cabo Verde e São Tomé e Príncipe seriam os pioneiros do processo de abertura política ao multipartidarismo. Os dois países iniciam o processo de democratização no ano de 1990 e realizam as primeiras eleições legislativas em 1991. Angola, Guiné Bissau e Moçambique iniciam o processo de abertura alguns anos depois e, cada um, em decorrência dos problemas internos vividos, como por exemplo, golpes militares e guerra civil, acabam por estabelecer um calendário de transição política que segue um cronograma mais lento para a realização das primeiras eleições legislativas.

Todos os países africanos da lusofonia são exemplos de democracias da terceira onda e acreditamos que, à exceção de Cabo Verde, a introdução da democracia no restante dos países da África portuguesa está diretamente ligada a um fator crucial que foi a pressão dos atores externos para abertura do regime.

Segundo Huntington (1994:99), as forças externas podem ser decisivas para a democratização de um país. Para ele, os atores externos podem contribuir tanto para retardar ou então para precipitar o processo de democratização, seja através de pressões sobre a necessidade de se estabelecer mudanças na economia ou pela intervenção ligada a aspectos da política interna que marca a situação de um determinado país. Há, ainda, uma intervenção direta, no sentido de alterar tal situação e tudo isso pode favorecer o processo de abertura e democratização do regime.

Para a literatura, no caso da Guiné Bissau e São Tomé e Príncipe haveria sobretudo pressão das agências de ajuda econômica, aos dois países, no sentido de serem introduzidos aspectos mais transparentes no uso das ajudas financeiras colocadas a sua disposição e o processo de liberalização econômica favorece posteriormente a abertura política (Cardoso, 1996; Seibert, 2008). Já em Angola e Moçambique a pressão da comunidade internacional foi feita no sentido de por fim aos longos anos de guerra civil;

este esforço contribuiu para a pacificação daqueles territórios e isso teria estimulado a mudança do regime político.

Ainda no contexto de transição democrática nos países lusófonos africanos, três atores externos tiveram um papel determinante: a pressão da comunidade europeia, a queda do modelo do leste europeu e a pressão dos EUA. Esses três fatores juntos contribuíram para o estímulo do processo de liberalização e de democratização daqueles países.

Particularmente em relação ao colapso da União Soviética, a falência do modelo inspirador dos regimes de partido único na África portuguesa causou um impacto grande sobre os rumos políticos daqueles países. O fim do império soviético provocou, segundo Huntington, um efeito contagiante não só no leste europeu mas também nas regiões onde o regime soviético era tido como referência e cujo fracasso simboliza, o fim de um paradigma político, ao mesmo tempo que favorece os processos de mudança de regime e de abertura política.

Na África portuguesa, a literatura (Amaral, 2005; Cardoso, 1996; Koudawo e Mendy, 1996; Seibert, 2008 e 2006) tem enfatizado que em países como Guiné Bissau e São Tomé e Príncipe, há uma clara pressão externa – dos doadores da ajuda financeira e das agências de financiamento da ajuda pública ao desenvolvimento –, com vistas à introdução de mecanismos democráticos e transparentes como condição para a manutenção do financiamento aos projetos de desenvolvimento e da liberalização das verbas.

Já em Angola e Moçambique não há essa pressão dos doadores de ajuda econômica. A pressão, nesses casos, é no sentido de que cessem os conflitos armados da longa guerra civil que provocou resultados humanitários desastrosos. A pressão da comunidade internacional é para que fossem criadas condições favoráveis ao estabelecimento da paz naqueles territórios e, posteriormente, de um calendário para a transição política. Para Angola e Moçambique, a União Europeia e os EUA teriam exercido um papel importante no processo do acordo de paz daqueles dois países e contribuído para sua posterior democratização.

No momento da transição para democracia, Cabo Verde é o único país, em relação aos demais países da lusofonia na África, que parece reunir um conjunto de fatores que influenciam uma instalação bem sucedida de tal regime e, talvez, em razão desses fatores, ele tenha conseguido manter uma estabilidade do seu regime democrático, fato que não verificamos nos outros países africanos de língua portuguesa.

Os aspectos ligados à colonização daquele arquipélago, como a homogeneidade étnica e religiosa e o fato de nunca ter ocorrido um conflito armado, ou seja, de não ter sido palco de violência como os outros países, favoreceram, no nosso entender, que o próprio regime autoritário instalado após a independência assumisse características distintas dos regimes autoritários dos demais países de língua portuguesa na África, o que favorece também o pioneirismo de Cabo Verde no processo de abertura política e garante maior estabilidade de sua democracia.

Cahen (1991:114) defende que os regimes autoritários de partido único em São Tomé e Príncipe e em Cabo Verde foram bastante moderados e permitiram a existência de um espaço político dotado de certa abertura e sem a dimensão violenta como a que encontramos em Angola, Guiné Bissau e Moçambique.

Sobretudo em relação a Cabo Verde, o processo de transição democrática não acontece por causa de nenhuma pressão externa e o fato de aquele país não ter conhecido nenhum tipo de violência e conflito armado contribuiu para que ali tenha existido sempre um governo civil. No processo de mudança de regime, tal fator tem um peso considerável no arranjo institucional que será definido para o regime democrático. Neste sentido, São Tomé e Príncipe têm um percurso diferente.

Em São Tomé e Príncipe, apesar de também não ter ocorrido conflito armado antes da independência, a situação posterior à independência política é marcada por golpes militares e vários episódios de tentativas de golpes de Estado, contribuindo, assim, para a existência de um ambiente instável. Autores como Huntington (1994) atribuem isso ao fato de os militares disporem de muito poder, gerando contínuos episódios de tensão entre eles e o governo civil, tornando-se a instabilidade um marco característico do ambiente político.

Em Cabo Verde, pelo fato de os militares terem sido, desde a independência política, subordinados ao governo civil, o país nunca conheceu um golpe militar ou qualquer tentativa de golpe de Estado. Isso porque os militares nunca tiveram força na estrutura institucional que se adotou ali, aspecto completamente diferente dos outros países africanos da lusofonia, onde os militares sempre ocuparam uma posição de destaque e de terem sido sempre atores extremamente relevantes no sistema político.

Para além de ter existido sempre este carácter civil na política de Cabo Verde, o país também adota, após a sua independência política em 1975, um figurino institucional diferente dos outros países de língua portuguesa na África. Esse desenho institucional diferenciado – que preservará alguns aspectos no desenho constitucional do regime democrático introduzido a partir de 1990 – pode explicar também as diferenças quanto ao desempenho político dos países da lusofonia na África e pode ter servido, sobretudo, para que o caso caboverdeano seja visto como um paradigma no conjunto dos demais países.

Partimos do raciocínio defendido por Santos (2000), que afirma que a maneira como é feita a transição acaba por influenciar a forma como são escolhidos os aspectos constitucionais do regime democrático: desde o sistema eleitoral até o sistema de governo, quando não há rupturas constitucionais, há implicações diretas no processo decisório e essa influência poderá derivar tanto para o favorecimento dos poderes de agenda do Executivo em detrimento do Legislativo no processo de formulação de políticas públicas, quanto, numa situação inversa, onde o Legislativo vê reforçado o seu poder, sua sobreposição ao Executivo. Conforme o mesmo autor afirma:

Quando uma transição política se dá por ruptura, a latitude de escolhas institucionais é maior, pois o processo decisório é interrompido e seus agentes deslocados. Ao contrário, quando a transição é feita segundo uma lógica negociada se está optando, de maneira mais ou menos implícita, pela governabilidade e pela diminuição dos custos da mudança no curto prazo, por isso, se prefere manter a rotina do processo decisório. Contudo, a manutenção de tal rotina diminui o campo de escolhas institucionais possíveis, especialmente quanto à dimensão procedimental, exatamente a esfera que não tem sua rotina alterada (Santos, 2000).

De todos os países de língua portuguesa na África, Cabo Verde é o único que, logo após a independência política, adota um sistema de governo Parlamentar. As Constituições de 1975, 1980 e 1988 reconhecem o Legislativo como o órgão que representa todos os caboverdeanos e como o poder supremo da definição dos interesses nacionais. Também a legislação constitucional estabelece que tanto o poder Executivo, chefiado pelo Primeiro-ministro, quanto o Presidente da República eram politicamente responsáveis perante o poder Legislativo representado pela Assembleia Nacional Popular.

Ainda que na prática essas atribuições conferidas pelas leis constitucionais daquele país tenham apresentado resultados pouco eficientes – assunto que será desenvolvido com mais vagar nos capítulos 4 e 5 desta tese -, ainda assim o conteúdo constitucional tem seu peso simbólico e merece ser destacado como um ponto que diferencia Cabo Verde dos outros países da África portuguesa, que optaram por um figurino institucional diferente e por um sistema de governo também distinto. Nos outros países africanos de língua portuguesa, a escolha foi por sistemas de governo Presidencialistas, que são preservados após o processo de abertura política e a transição para democracia.

No arranjo constitucional para a introdução do regime democrático, Cabo Verde preserva o sistema parlamentar de governo; as leis constitucionais que definem as regras do novo regime ampliam e reforçam os poderes e as atribuições do poder Legislativo, mesmo que, na prática, como afirmamos atrás, elas não signifiquem necessariamente um desempenho mais eficiente daquele órgão.

Não só o fato do sistema de governo ser parlamentar em Cabo Verde, mas também de toda a legislação constitucional daquele país, desde sua independência política, sempre ressaltar um Executivo com uma configuração do processo decisório baseado num órgão colegiado, demonstram que o processo de tomada de decisão se dá com a participação de todos os membros desse órgão, que caracteriza, de forma particular, o processo democrático nesse país. Esses aspectos se mantêm com a transição democrática e diferenciam Cabo Verde dos outros países africanos da lusofonia.

O figurino constitucional do período pós independência adotado nos outros países de língua portuguesa, baseado na escolha do sistema presidencial, impõe que todo o processo decisório esteja centrado nas mãos do Presidente da República, que controla não só o partido como também todas as instituições de poder do Estado.

Nos regimes presidenciais adotados nos outros países de expressão portuguesa na África, percebe-se uma clara subalternização, quer do poder Legislativo, quer do poder Judicial, ao Presidente da República, evidenciando, assim, um processo decisório centralizado num único órgão e numa única pessoa. O poder Executivo exerce um poder muito grande sobre os demais e, o que é mais grave, sob o controle de um único ator político – o Presidente da República, a quem cabe o poder de interpretar e decidir sobre todos os aspectos de interesse geral da Nação.

A tendência que vamos encontrar nos países de língua portuguesa na África, no momento da abertura política e de transição para o regime democrático, é a de conservação do figurino institucional anterior. Assim, em Angola e Moçambique fica preservado integralmente o sistema de governo presidencial, enquanto São Tomé e Príncipe e Guiné Bissau, apesar de alterarem alguns aspectos da sua constituição, caracterizam-se, na opinião de alguns autores (Cardoso:1996; Seibert:2008), como um regime semipresidencial, em que o Executivo funciona como um órgão colegiado no processo de tomada de decisão. Entretanto, as mesmas constituições preservam um conjunto de poderes atribuídos ao Presidente da República, herança do figurino constitucional do regime anterior e, com isso, o Presidente continua atuando com um grau de poder e autonomia muito grande, influenciando negativamente o equilíbrio de forças entre os poderes.

Para autores como Przeworski (1996), a escolha do sistema de governo no processo de transição democrática pode ser apontado como um fator que pode favorecer ou não o processo de consolidação democrática. Para aquele autor, fatores como crescimento econômico, taxa de inflação moderada, declínio das desigualdades e ambiente internacional favorável teriam também um papel no processo de consolidação da democracia de um país, mas, sobretudo, um aspecto relevante é a relativa aos arranjos institucionais que podem favorecer a consolidação do regime democrático. O autor

sustenta, assim, que o fato de o poder Legislativo ser forte, pode contribuir ou não para o processo de consolidação democrática. Uma instituição parlamentar fortalecida joga, assim, como um facilitador do fortalecimento do regime democrático.

De acordo com as pesquisas realizadas por Przeworski, a escolha do sistema de governo e o seu respectivo figurino institucional têm um peso grande na qualidade da democracia e pode influenciar os aspectos de desempenho e eficiência governativa, particularmente naqueles países de democracia recente.

Os dados de Przeworski (1996) apontam para uma maior durabilidade de regimes democráticos em países que adotaram o sistema parlamentar, ficando em desvantagem os que adotaram sistemas presidenciais. Entre as razões destacadas por Przeworski para justificar este melhor desempenho dos regimes parlamentares está o fato de o regime presidencial gerar um só vencedor e o candidato que perde não ter depois nenhum papel na política e de não ocupar nenhum peso no sistema político, enquanto no sistema parlamentar o perdedor torna-se oposição e é membro da legislatura, tomando parte do processo decisório. Além disso, no regime presidencial, o chefe do executivo sendo, ao mesmo tempo, chefe de Estado e chefe do Governo, permite, segundo aquele autor, não sendo o caso de um governo de coalizão, que o partido do Presidente represente, sozinho, através do seu programa, todo o interesse nacional e isso pode não garantir a realização dos interesses diversos que possam existir numa sociedade e sua incorporação pela plataforma política ideológica que o Presidente representa.

Ainda de acordo com Przeworski (1996), é frequente nos sistemas presidenciais, na ausência de uma maioria suficiente para se formar um governo haver, a necessidade de se ter um governo de coalizão e, geralmente neste tipo de governo, é comum haver paralisia decisória dada a dificuldade de se conseguir criar maiorias no seio do Legislativo para aprovação das propostas legislativas do Executivo e, muitas vezes, é possível que o Presidente encontre uma maioria hostil ao seu pacote de políticas públicas.

Será que o fato de Cabo Verde ter optado por um sistema de governo parlamentar explica a sua exemplaridade em relação aos outros países de expressão portuguesa na



África? No nosso entender, esse pode ser um fator que tenha contribuído, dentro do contexto que aqui analisamos, para favorecer um maior equilíbrio do processo decisório daquele país em relação aos demais e, neste sentido, merece ser destacado como um fator de estabilidade política e favorável a um posterior desempenho positivo do regime democrático, em relação aos outros países africanos de língua portuguesa.

Apesar da grande diferença existente entre os países da lusofonia na África, relativamente aos sistemas de governos de cada um, o que resulta em figurinos institucionais com processos decisórios distintos, eles se assemelham em alguns aspectos relevantes. Dentre aqueles aspectos, destaca-se o fato de todos terem optado por sistemas eleitorais proporcionais e de todos terem Legislativo unicameral ainda que, excetuando o caso de Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, todos os outros países terem uma diversidade regional e étnica muito grande que poderia justificar a existência de duas Câmaras, como é comum encontrarmos em outras regiões que têm uma dimensão territorial muito grande e que são marcados por profundas diferenças regionais.

Entre os países da lusofonia na África, Cabo Verde é o único país que após a transição para democracia se constitui com um Legislativo essencialmente bipartidário e que consolida um sistema partidário com feição bipartidária, diferente dos outros países que com a abertura democrática viram proliferar o número de partidos e passaram a funcionar dentro de um quadro essencialmente multipartidário e com um Legislativo onde encontramos uma média de três partidos representados no Parlamento.

O quadro abaixo ressalta este aspecto e apresenta as particularidades encontradas no conjunto daqueles países aqui analisados, relativamente à organização e às características das legislaturas de cada um. Nos próximos capítulos, dedicaremos uma atenção especial ao sistema partidário surgido em Cabo Verde no regime democrático e suas implicações no funcionamento do Legislativo.

**Tabela 1: Sistema Eleitoral e Tamanho da Legislatura nos Países da Lusofonia na África**

País	Sistema Eleitoral	Tamanho da Legislatura	Nº Partidos no Legislativo
Angola	PR	220	6
Cabo Verde	PR	72	2
Guiné Bissau	PR	150	3
Moçambique	PR	133	3
São Tomé e Príncipe	PR	55	5

### **Angola**

Como falar de democracia num país que tem uma tradição de violência secular e uma história de conflito armado que durou até 2002? Essa tem sido a pergunta que tem ocupado autores como Chabal (2005) e Rozés (1999).

Angola é a mais rica das ex-colônias portuguesas. O país tem inúmeras riquezas naturais, sobretudo petróleo e minérios como o diamante. Mesmo assim, devido a anos de guerra e violência vividos desde a chegada dos portugueses, à guerra pela independência política alcançada em 1975 e à posterior guerra civil que eclodiu e que só terminou em 2002, Angola é um país que sempre apresenta índices de desenvolvimento humano bastante negativos e péssimos indicadores sociais (Amaral, 2005).

A independência política aconteceu em novembro de 1975, depois de 14 anos de luta contra o exército português. Alcançada a independência política e com o reconhecimento do governo português ao MPLA (Movimento Popular de Libertação de Angola) como o partido com legitimidade para governar o país independente, aquele partido introduziu um sistema autoritário de partido único, com inspiração no regime soviético e com a estrutura de um Estado comunista fortemente centralizado (Radu, 1982).

Relativamente ao poder Legislativo naquele país, ele nasce com as primeiras eleições legislativas realizadas em novembro de 1980, eleições estas feitas para eleger uma Assembleia que constituiria a Assembleia Popular de Angola e seria composta por 206 membros. A escolha dos candidatos para as cadeiras no Legislativo era feita, no período autoritário, por via indireta pelas Assembleias das províncias previamente eleitas e os membros desta Assembleia eram eleitos por via indireta através de um colégio eleitoral.

Segundo Radu (1982), a apresentação das candidaturas era de responsabilidade exclusiva do partido único no poder e a condição para disputar uma vaga nas cadeiras do parlamento era ser militante do MPLA.

Ao ser formalizado constitucionalmente um sistema de governo presidencial baseado numa estrutura de Estado fortemente centralizado, sob o comando do Presidente da República, a Assembleia Popular vai funcionar quase que exclusivamente com a prerrogativa de aprovar o pacote legislativo emanado do Presidente. Também durante aquele período, a Suprema Corte, órgão máximo do poder judicial, é constituída por juizes indicados pelo Presidente da República, que também obtinha o poder de demiti-los (Radu, 1982). Por estas razões, vamos encontrar uma subordinação total tanto do poder Legislativo, quanto do poder Judiciário, ao controle e dominação do Executivo, que acaba por controlar toda a estrutura institucional do Estado. Todo o processo decisório fica, assim, concentrado nas mãos do Presidente da República que, desde 1979 se mantém nas mãos de um mesmo homem.

No processo de transição para a democracia, Angola sofre uma grande pressão externa. Uma vez que a independência política, a qual foi resultado de um confronto armado que durou 14 anos, não significou o fim dos conflitos armados, pois o país entrou de imediato numa guerra civil que durou 27 anos e só teve fim em 2002, o que resulta num total de cerca de 40 anos de conflito armado, os atores externos exerceram papel importante no fim da guerra civil e na assinatura do acordo de paz celebrado entre o MPLA e a UNITA, que marcou o início do processo de transição de regime (Chabal, 2005).

A assinatura do acordo de paz não simbolizou imediatamente a paz em Angola. A primeira tentativa de paz foi feita no início dos anos 90, quando as partes envolvidas negociam uma agenda de transição e fica estabelecido que em 1992 seriam realizadas eleições legislativas. Quando as eleições foram realizadas, os resultados deram uma maioria folgada no Legislativo ao MPLA, mas como a UNITA não aceitou os resultados, o país entrou em guerra novamente e só em 2002, após o assassinato do líder da UNITA, o processo de paz seria efetivamente conseguido.

O conflito entre a UNITA e o MPLA existia desde o período da independência e se intensificou com o passar dos anos . Os dois partidos reivindicavam a legitimidade para governar o país independente, mas o governo português reconheceu apenas ao MPLA o direito de negociar o processo de independência e, posteriormente, de governar o país.

Segundo Chabal (2005), o MPLA se beneficiou do fato de fazer parte da associação dos movimentos anti-coloniais lusófonos, que reivindicavam ser os representantes legítimos dos interesses dos territórios que lutavam pela independência e é com os integrantes dos movimentos desta associação que o governo português vai negociar o processo do fim das guerras coloniais e de transferência do poder que, na maior parte dos casos, foi diretamente transferido aos movimentos nacionalistas que conseguiram se afirmar como hegemônicos num determinado território.

O fracasso do acordo de paz celebrado no início dos anos 90 do século XX deve-se, sobretudo, a não aceitação dos resultados das eleições legislativas de 1992 por parte da UNITA, que alegou fraude eleitoral generalizada e afirmou que o MPLA teria utilizado o fato de controlar a máquina pública para deturpar os resultados eleitorais e manipulá-los a seu favor com o objetivo de garantir a maioria das cadeiras no Legislativo. Este acontecimento fez retardar o processo de transição democrática e marca a retomada dos confrontos armados no país, que só seriam finalizados em 2002, quando a paz foi estabelecida.

De acordo com Chabal (2005) e Rozés (1999), a democracia em Angola é condicionada por alguns aspectos que podem ser considerados entraves ao enraizamento do processo democrático no país. Para Chabal, a herança burocrática da colonização portuguesa age como um fator negativo. Segundo ele, subsiste em Angola uma burocracia atrasada, excessivamente centralizada e que continua se reproduzindo em todas as dimensões institucionais da estrutura do Estado.

A cultura de centralização, segundo Chabal (2005), favoreceu a consolidação de uma cultura fortemente autoritária e repressiva, que ignora e negligencia os aspectos da multiculturalidade existente naquele país e contribui, assim, para que o sistema político

existente tenha baixos aspectos representativos. Por outro lado , segundo aquele autor, ainda persistem as características da violência que o país viveu por muitos anos e da qual ainda não conseguiu se libertar completamente. Tal aspecto coloca a hipótese da permanente possibilidade de haver algum tipo de confronto armado, fato que deixa o regime democrático em constante risco.

O que devemos deixar claro aqui, como aspecto principal relativo ao funcionamento do modelo institucional angolano, é que ele se caracteriza por ter um processo decisório centralizado na figura do Presidente da República, que controla quase que exclusivamente todo o processo da tomada de decisões. O poder do Presidente é mantido com a perpetuação de um sistema clientelista que funciona, nas palavras de Chabal, com essas características:

É semelhante, no entanto, no fato de a actual situação política [angolana] estar longe de ser fora do comum em África. O sistema existente é essencialmente uma variante do neopatrimonialismo presidencial, cujos detalhes são discutidos neste volume. Isto significa que o Presidente conspira a sua permanência no poder através de um cuidadoso equilíbrio de cooptação e repressão. Na medida em que ele tem controlo absoluto sobre as receitas do país, pode usar fundos patrimoniais para angariar e gerir apoios. Tem igualmente os perigos de qualquer desafio significativo ao seu regime (...) a história de Angola desde da independência fornece ao Presidente um grau de poder que o equivale ao dos líderes autoritários mais bem sucedidos em África. (Chabal,2005:34).

Assim, e de acordo com o autor, o sistema político em Angola repousa num único centro cujo poder está nas mãos de um único ator – o Presidente da República -, que controla o partido maioritário que lhe dá suporte no Legislativo e usa o partido como um instrumento para seus fins políticos. Por essa razão, é difícil distinguir onde começa o Estado e onde começa o partido do Presidente da República.

Para a literatura, a força do Presidente naquele país também advém do poder que o Presidente exerce junto ao exército. De acordo com Chabal (2005), o exército angolano, por ter tido longos anos de conflito armado, conseguiu se consolidar como uma

organização eficaz e com bastante poder, mas é extremamente politizado e obediente às ordens do Presidente.

O controle sobre o exército, o fato do Presidente deter em suas mãos todo o processo decisório e de ter sob seu domínio o controle das receitas do petróleo e dos diamantes, contribuem para um sistema clientelista que perpetua carreiras políticas feitas dentro de uma lógica com bases patrimoniais, impedindo, desta forma, a autonomia dos outros órgãos da soberania, entre eles o Parlamento e distorcendo a concretização do interesse público.

Por isso, a literatura (Chabal, 2005; Peixoto, 2006; Rozés, 1999) afirma que o futuro da democracia em Angola depende muito do equilíbrio institucional que vai ser consolidado da criação de um clima de reconciliação e de incorporação dos diversos segmentos sociais e culturais existentes no sistema político, de forma a possibilitar um equilíbrio de poderes não haja centralização num único ator.

### **Guiné Bissau**

A nossa abordagem sobre os aspectos que definem o sistema político de Guiné Bissau desperta-nos um interesse especial, visto que o processo de emancipação política daquele país, em 1975, está diretamente ligado ao processo de independência política de Cabo Verde. Na verdade, as relações entre Guiné Bissau e Cabo Verde são históricas, visto que o processo de colonização de Cabo Verde se dá com africanos vindos da Guiné Bissau, o que faz com que a formação da identidade caboverdeana esteja intimamente ligada à raiz cultural e histórica daquele país.

Segundo Silva (1997:51), as relações entre Guiné Bissau e Cabo Verde remontam à chegada dos portugueses aos dois países. Até quase o início do século XX, Guiné Bissau teria sido uma colônia de Cabo Verde, pois não tinha autonomia administrativa e estava sob dependência direta do Governador das ilhas de Cabo Verde. Esta autonomia só viria a

ser alcançada com a Carta Lei de 18 de Março de 1879, deixando, assim, a Guiné Bissau de ser “colônia de uma colônia” (Silva, 1997).

O processo de independência nacional de Guiné Bissau nasce como um projeto binacional, onde um partido/movimento, denominado de PAIGC (Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde), tinha como principal objetivo lutar pela independência de Guiné Bissau e de Cabo Verde e, depois, estabelecer um Estado Federativo, onde os dois países passariam a estar unidos mas tendo cada um autonomia governativa.

A independência da Guiné Bissau, conseguida em novembro de 1974, não concretizou na prática o projeto de unidade dos dois países e desde a independência a trajetória política de Guiné Bissau tem sido marcada por um conjunto de episódios de conflitos, golpes militares e tentativas constantes de golpes de Estado, o que tem contribuído para um clima de constante instabilidade política.

O figurino institucional adotado após a independência é o de um sistema presidencial onde o Presidente tem amplos poderes decisórios e de agenda e, mesmo que com a transição para a democracia tenham ocorrido reformas constitucionais onde o sistema de governo passa a ser designado de semipresidencial, na prática o sistema de governo continua funcionando como se fosse presidencial.

Assim como os demais países africanos atingidos pela terceira onda da democratização nos anos 90 do século XX, Guiné Bissau inicia o processo de abertura política com um processo de liberalização econômica, quando começa a introduzir mecanismos de estabilização econômica e, em 1991, o Presidente da República anuncia publicamente que iniciaria um processo de transição política do regime autoritário de partido único para um regime democrático multipartidário, (Koudawo e Mendy, 1996).

O processo de abertura política em Guiné Bissau foi favorecido por fatores considerados por alguns autores como sendo cruciais para o despoletar tal processo. Entre os fatores apontados, destacam-se: a crise institucional e instabilidade política que era

constantes naquele país, crise econômica com resultados sociais negativos e pressão dos doadores internacionais para introdução de mecanismos mais transparentes na gestão da ajuda financeira concedida.

Relativamente aos aspectos políticos, uma das grandes mudanças que a transição democrática traz para a Guiné Bissau foi a proliferação de partidos políticos. Segundo Koudawo e Mendy (1996), na realização das primeiras eleições legislativas democráticas realizadas em junho de 1994, existia em Guiné Bissau um total de 11 partidos legalizados, sendo que apenas cinco conseguem representação nas cadeiras da Assembleia Nacional Popular.

A transição para democracia não alterou, entretanto, padrões enraizados do regime autoritário. Assim, no que diz respeito ao processo decisório, Cardoso (1996) e também Koudawo e Mendy (1996) enfatizam que o processo decisório na Guiné Bissau é ainda bastante centralizado no Presidente da República, que continua sendo um ator com bastante poder.

Para Koudawo e Mendy (1996), o regime autoritário deixou um legado de política de unanimidade que tem dificultado que a Assembleia Nacional Popular da Guiné Bissau se transforme num espaço de debate que valorize a diversidade social naquele país. O grande deficit do poder Legislativo em Guiné Bissau estaria assim, e de acordo com aqueles autores, no permanente clima de confronto político que é predominante naquele órgão do poder.

Para Cardoso (1996), a transição para democracia em Guiné Bissau não significou uma mudança de comportamento da elite política e nem na maneira de se fazer política naquele país. Segundo aquele autor, a Guiné Bissau herdou no novo regime democrático uma classe política profundamente elitista, que se legitimou com a luta de independência e que consegue transitar para o novo regime democrático permanecendo como ator com muito poder no processo decisório. Ademais, esse elitismo contribuiu para manter um ambiente político marcado por uma “mentalidade de luta” que só será superado quando o sistema político sofrer reformas, conseguir incorporar a dimensão da cidadania e passar a



incorporar a grande maioria da população guineense que tem se mantido alheia e pouco ativa politicamente.

### **Moçambique**

O processo político de Moçambique que será aqui tratado apresenta as peculiaridades do país que, entretanto, apresenta aspectos muito semelhantes com o processo ocorrido em Angola, mencionado anteriormente. Um aspecto comum entre aqueles dois países tem a ver com o fato de também em Moçambique ter sido desencadeada uma guerra civil logo após os anos de guerra pela independência política, findada somente em 1992.

A independência política de Moçambique aconteceu em 1975 e tal como era tendência no continente africano, foi adotado um sistema autoritário de partido único e um sistema de governo presidencial.

O sistema de governo presidencial durante o regime autoritário conferia ao Presidente da República amplos poderes. Pela Constituição, o Presidente era o chefe de Estado e do governo, exercia o poder de indicar o presidente e o vice presidente da Suprema Corte, indicava e demitia os governadores das províncias, o governador do Banco Nacional e, além disso, durante aquele regime, o Presidente tinha o direito de vetar as decisões das Assembleias das Províncias.

Um desenho institucional claramente centralizador contribui, segundo Radu (1982), para uma subordinação do poder Legislativo perante o Executivo e para que a Assembleia Nacional de Moçambique tenha um papel puramente formal, funcionando apenas como um órgão que ratifica as decisões do partido que é controlado pelo Presidente da República.

No processo de transição para democracia, o papel dos atores externos foi determinante. Segundo Brazão (1995), a intervenção externa foi crucial para o fim da guerra civil e no estabelecimento do processo de paz em Moçambique. Ainda de acordo

com aquele autor, dentre os atores externos, destaca sobretudo os EUA, que deram um apoio financeiro considerável que possibilitou capacitar os partidos políticos daquele país para participar das primeiras eleições legislativas realizadas em 1994, dois anos após terem sido assinados os acordos de paz entre a FRELIMO e a RENAMO.

Apesar de a constituição democrática de Moçambique postular o princípio de separação de poderes e da democracia pluralista, na prática os efeitos têm sido bem diferentes e isso em parte se explica porque a nova constituição não altera o sistema de governo que sempre existiu naquele país. O regime democrático preserva o sistema presidencial, por outro lado, de acordo com alguns autores (Brito, 2003; Macuane, 2003; Matlosa, 2003), o sistema eleitoral definido pela Constituição de 1990, a qual vai garantir a transição do regime de partido único para um sistema multipartidário, não significou mudanças profundas a ponto de se traduzir na alteração de forças políticas com representação no Legislativo e de forma que este passasse a ser o órgão que refletisse de fato uma democracia pluripartidária, espelhando a grande diversidade social e cultural que define Moçambique.

No acordo de transição, os representantes do regime anterior desejavam a adoção de um sistema eleitoral majoritário para ocupação das cadeiras da Assembleia Nacional. A oposição política, porém, reivindicou o estabelecimento de um sistema proporcional, com a justificativa de que tal sistema era o que melhor poderia garantir a diversidade de representação política da sociedade moçambicana no Parlamento e impediria a formação de um sistema partidário hegemônico, em que um único partido ficaria responsável pela definição do interesse nacional.

Desde a abertura política, o sistema eleitoral proporcional tem produzido resultados como se na prática funcionasse naquele país um sistema eleitoral majoritário. A Constituição estabelece que, para as eleições presidenciais, o candidato que obtiver a maioria absoluta dos votos é eleito. Para os resultados das eleições legislativas, o que vale é a proporcionalidade dos votos alcançados pelos partidos políticos, entretanto, devido ao fato de as eleições legislativas e presidenciais coincidirem sempre, desde a abertura política, o partido que consegue vitória e a maioria absoluta das cadeiras no Legislativo,

tem também conseguido eleger o candidato para a Presidência, fazendo com que a mesma força política controle tanto o Executivo como o Legislativo.

Apesar de, segundo Macuane (2003), existirem três partidos representados na Assembleia Nacional, o Legislativo em Moçambique tem funcionado como se fosse de um sistema bipartidário, dadas as maiorias produzidas em favor de um só partido, que consegue controlar mais de 50% das cadeiras, ficando a oposição com uma média de 40% dos lugares do parlamento e o restante, dividido entre os pequenos partidos.

Ainda de acordo com o autor, a fórmula D' Hondt, tem favorecido que os dois maiores partidos – FRELIMO e RENAMO - sejam beneficiados. Além disso, a cláusula de barreira que estabelece um mínimo de 5% de votos para que um partido consiga cadeiras no Legislativo, tem excluído cerca de 11 partidos de ter representação parlamentar, deixando de fora cerca de 12,74% do eleitorado do país (Macuane, 2003).

Como o sistema eleitoral tem funcionado como se fosse um sistema majoritário, o sistema político em Moçambique tem funcionado, segundo Macuane (2003), como um sistema de soma zero, onde quem ganha as eleições leva tudo, desde as cadeiras no Legislativo ao cargo da Presidência da República. Tal aspecto produz resultados extremamente negativos para uma sociedade que tem uma longa história de violência e conflito armado.

O funcionamento de um parlamento essencialmente majoritário tem, de acordo com os autores aqui citados, dificultado um processo decisório baseado no debate, na negociação e na dificuldade de se conseguir consenso nos assuntos de interesse nacional e de existir, assim, uma clara dificuldade de haver articulação dos diferentes interesses da sociedade daquele país. Assim, segundo a literatura aqui referida, um Legislativo funcionando num contexto onde há pouco esforço de inclusão da oposição e de ainda persistir um clima de tensão permanente e de desconfiança constante entre os principais partidos refletem diretamente no processo decisório, que tem mostrado ser pouco inclusivo.

Pelas razões citadas acima, a maioria dos autores que aqui citamos defendem e reconhecem a necessidade de se fazer uma reforma política e mudanças no sistema eleitoral, de forma a tornar o atual sistema político mais representativo e mais inclusivo.

### **São Tomé e Príncipe**

Assim como os demais países da lusofonia na África, São Tomé e Príncipe torna-se independente em 1975 e logo em seguida adota um regime autoritário de partido único que vigora até 1990, quando ocorre a abertura política. No regime autoritário, a Constituição daquele país consagrava um sistema de governo presidencial e as eleições legislativas eram feitas por via indireta e com a apresentação de listas feitas pelo MLSTP (Movimento para Libertação de São Tomé e Príncipe), que governou o país por quinze anos (Hodges, 1982).

De acordo com Seibert (2006), com a revisão constitucional feita em 1988 foi introduzida a figura do Primeiro-ministro, entretanto, era o Presidente da República que presidia o conselho de ministros e por isso o sistema de governo funcionava como se fosse presidencialista, pois o Presidente da República atuava como chefe do Executivo, portanto, como chefe do governo e também como chefe do Estado.

A transição para democracia inicia-se com um processo de liberalização gradual a partir de 1989, particularmente no campo econômico, onde há uma pressão dos doadores internacionais no sentido de serem adotados mecanismos mais eficientes e transparentes na gestão da ajuda financeira disponibilizada por eles.

O processo de abertura política ocorre em 1990 com uma reforma constitucional que põe fim ao sistema de partido único e institui o multipartidarismo. A mesma revisão constitucional faz algumas alterações quanto aos poderes do Presidente e o sistema de governo de São Tomé e Príncipe passa a ser designado de semipresidencial, espelhado no sistema de governo de Portugal, país do qual copia o modelo constitucional.

A constituição que vai definir as regras do regime democrático reduz algumas atribuições e poderes que antes eram reconhecidos ao Presidente da República, mas que, segundo Seibert (2008), ainda que formalmente tenha ocorrido uma redução dos poderes do Presidente, na prática ele continua assumindo funções que a Constituição não permite e isso tem tido efeitos negativos como, por exemplo, a constante instabilidade do sistema político que afeta a qualidade da própria democracia.

Até a última revisão constitucional feita em 2002, o Presidente da República podia exonerar o primeiro-ministro e por causa disso, desde a abertura política, quando já foram realizadas 5 eleições legislativas e 3 eleições presidenciais, São Tomé e Príncipe conheceu 16 governos e 13 primeiros-ministros de quatro partidos diferentes (Seibert, 2008).

As frequentes quedas de governo e o clima de instabilidade política permanente são justificadas pela literatura como fruto do arranjo institucional que funciona naquele país e decorre das ambiguidades estabelecidas pela Constituição democrática, a qual atribui aos dois órgãos da soberania – Presidente da República e Executivo chefiado por um primeiro-ministro - poderes suficientes para que ambos tenham poder decisório e de permitir igualmente a eles a possibilidade de controlar alguns aspectos do processo decisório.

Segundo Seibert (2008, 2006), o grande problema vem do fato de a Constituição santomense preservar para o Presidente da República amplos poderes sobre a área econômica e na administração dos fundos do petróleo que, ambigualmente, também são administrados pelo governo. Pela nova Constituição, o Presidente tem o poder de nomear os diretores da administração dos fundos do petróleo e a manutenção constitucional de tal poder tem lhe possibilitado conservar uma rede de lealdades políticas preservadas às custas de relações clientelistas. Com isso, consegue um grau de poder considerável, o que tem favorecido um ambiente de tensão e conflito permanente entre o Executivo e o Presidente da República.

Como no caso de São Tomé e Príncipe tem sido difícil a um único partido alcançar a maioria das cadeiras no Legislativo, a prática tem sido a formação de governos de

coalizão entre os partidos políticos que conseguem representação na Assembleia Nacional, os quais se mostram particularmente instáveis e com pouco tempo de duração.

A instabilidade governativa resultante de um relacionamento constantemente tenso entre o primeiro-ministro e o Presidente da República, que não tem sido do mesmo partido político, tem, segundo Seibert (2008), demonstrado que a coabitação de partidos políticos nos dois órgãos do sistema do governo não é positivo e tem causado uma situação de instabilidade governativa frequente e um clima difícil e tenso no relacionamento institucional entre aqueles poderes. A consequência direta de tal situação tem sido a de uma constante paralisia decisória.

Segundo aquele autor, ao invés do Presidente da República agir como árbitro do sistema político, devendo intervir só em situações consideradas graves, tal como a Constituição estabelece, na prática o Presidente tem agido como parte e causa dos conflitos e da instabilidade institucional que tem existido naquele país desde a abertura política.

A situação de paralisia decisória e frequentes quedas de governo tem reforçado uma corrente que defende a necessidade de uma reforma política e uma nova revisão constitucional, como condição de anular as atuais ambiguidades existentes e como saída à crise de governabilidade que tem sido a prática naquele pequeno país. Os defensores da reforma entendem que só assim será possível conferir estabilidade ao sistema democrático em São Tomé e Príncipe.

### **3.3: Cabo Verde – um paradigma de democratização no contexto africano?**

Desde que fez a sua abertura política no início dos anos 90 do século XX Cabo Verde tem sido destacado pela comunidade internacional e pela literatura (Ames, 2007; Meyns, 2002), como um caso excepcional e um paradigma de democracia no contexto político africano. Que razões poderiam explicar o sucesso do regime democrático daquele pequeno país africano? A forma como foi feita a transição democrática poderá explicar este sucesso? Ou será que os aspectos políticos que determinaram a formação do Estado de Cabo Verde enquanto país independente explicariam tal excepcionalidade? Porque Cabo Verde segue uma trajetória política distinta dos demais países de colonização portuguesa na África e consegue um desempenho positivo do sistema político democrático? São estas questões que orientam este capítulo. O nosso objetivo é abordar o processo de democratização política em Cabo Verde e encontrar os fatores que podem ser considerados como variáveis determinantes que explicam aquele caso como uma democracia bem sucedida no contexto do continente africano.

Na altura da independência política alcançada em 1975, Cabo Verde era a ex-colônia portuguesa que mais dúvida e preocupação suscitava aos observadores políticos e à comunidade internacional. Essa preocupação se devia sobretudo ao fato de aquele arquipélago ser o mais pobre em recursos naturais em relação aos outros países de expressão portuguesa e de viver numa situação de permanente e prolongadas secas, com graves consequências sociais e económicas tornando aquelas ilhas quase que inviáveis para se habitar.

O desejo da independência política era um sonho acalentado pelos caboverdeanos mas, ao mesmo tempo, este desejo caminhava junto com muitas dúvidas e incertezas sobre o futuro do arquipélago. Incerteza sobretudo, conforme refere um editorial de um jornal caboverdeano - porque na cabeça de muitos e, conforme a realidade atestava, Cabo Verde era um país extremamente pobre e desprovido de recursos naturais e que por isso não tinha: “condições para ser dependente quanto mais independente<sup>4</sup>”.

---

<sup>4</sup> Editorial do Jornal Noticias, Ano III, Nº 24, 1 Fev. 1990.

O processo de independência do arquipélago só foi possível graças a um projeto conjunto com o processo da independência da Guiné Bissau. Na década de 60 do século XX, proliferou no continente africano uma série de movimentos nacionalistas anticoloniais e é assim que surgiu neste contexto, o PAIGC (Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde) fundada em 1956 e que, inicialmente, procurou pela via do diálogo e de negociações obter o reconhecimento do governo português da independência da Guiné Bissau e de Cabo Verde. Como a via das negociações fracassaram, o partido/movimento decidiu por desencadear uma guerra de guerrilha no território guineense e, em 1963, inicia o confronto armado contra o exército português e só viria a ter fim em 1974 quando foi reconhecido o direito a independência daqueles dois países.

Sendo Cabo Verde um território insular e sem condições físicas que possibilitasse qualquer ofensiva militar, a luta pela independência se restringiu ao território da Guiné Bissau, participando os caboverdeanos militarmente na ofensiva naquele país. Assim, no momento da proclamação da independência política em 1975, apesar das incertezas em relação ao futuro, Cabo Verde adquiria a sua soberania política sem ter conhecido conflito armado algum e sem ter vivido a violência de uma guerra e suas nefastas consequências que qualquer confronto bélico deixa numa sociedade.

A independência pacífica consolidou uma trajetória política de paz que sempre existiu em Cabo Verde desde o período colonial. Segundo Amaral (2005), a história política de Cabo Verde é singular no contexto africano e diferente, relativamente aos outros países da lusofonia naquele continente. Para aquele autor, o fato de aquele país ter sido descoberto sem população nativa e de o poder colonial ter sido forçado a introduzir ali tudo, inclusive o elemento humano, feito com europeus aventureiros e negros da costa africana, produz uma sociedade homogênea, com uma uniformidade étnica baseada na mestiçagem e com uma uniformidade religiosa predominantemente cristã, contribuindo assim, dessa forma, na formação de um tecido social muito homogêneo e sem diferenças culturais.



Em razão dessa uniformidade étnica, cultural e religiosa, Cabo Verde sempre recebeu um tratamento diferenciado do colonizador comparado com os outros países de colonização portuguesa na África. Assim, e de acordo com a literatura (Amaral, 2005; Silva, 1997; Silveira, 2005), Cabo Verde sempre foi considerado uma colônia peculiar e especial pela potência colonizadora e por isso, teve uma colonização mais branda e sem a violência que existiu nos outros países e inclusive não vigorou naquele arquipélago o regime do indigenato<sup>5</sup> que existiu nos outros países da lusofonia na África.

Para Fernandes (2006), a defesa desse argumento da singularidade da colonização de Cabo Verde camufla entretanto, uma série de contradições e ambiguidades que sempre marcou as relações entre o poder político português e a elite local caboverdeana. Segundo aquele autor, o regime colonial português no discurso afirma que o caboverdeano é português e não africano, mas na prática ele não é tratado como um cidadão português e não tem os mesmos direitos civis que um português, pelo contrário, de acordo com esse autor é possível verificar a existência durante o período colonial, pelo menos no campo social, de uma situação de subcidadania que o caboverdeano vive e tal situação fica clara a partir das precárias condições sociais em que vivem as populações das ilhas daquele arquipélago, comprovando assim na prática, que existia uma ambiguidade entre o discurso e a prática do colonizador.

Um aspecto negativo dessa ambiguidade resulta na formação de uma cultura de passividade, uma cultura de submissão, que deixa o caboverdeano atado, sem engajamento para reivindicar e lutar contra a situação que vive e se emancipar da dominação colonial. Neste sentido, isso contribui para que Cabo Verde desenvolvesse uma cultura de paz social o que o torna peculiar em relação aos outros territórios colonizados por Portugal na África que conheceram sangrentos confrontos militares como forma de resistir a dominação colonial.

---

<sup>5</sup> O Regime do indigenato foi instituído pelo Estado Novo de Portugal em 1928 e era uma lei colonial que dispunha sobre vários aspectos relativos aos direitos dos povos dos territórios colonizados e dividia a população daqueles territórios em “os civilizados” que eram os que tinham os direitos garantidos pelo Estado e os “não civilizados” que era geralmente os nativos e indígenas dos territórios colonizados e era a massa dos excluídos, dos sem direitos.

Por causa do aspecto mencionado atrás, o processo de independência política – e também mais tarde o de abertura política - é um processo feito de cima para baixo. Segundo Furtado (1997), estes dois grandes processos políticos, portanto tanto a independência política como o de democratização, foram processos pensados e conduzidos por uma pequena elite não sendo portanto uma iniciativa de baixo, do povo caboverdeano liderando estes dois projetos. Como afirma esse autor:

“O processo inicial de oposição política organizada ao regime colonial circunscreve-se àqueles que, na estrutura social caboverdeana, pertenciam às chamadas classes médias. Geralmente, técnicos com formação universitária e altos funcionários da administração colonial (...) um pequeno grupo que Amílcar Cabral<sup>6</sup> denominou de pequena burguesia revolucionária. É a pequena burguesia nativa que primeiro se conscientizou para a realidade da situação colonial, bem como será a que melhores condições terá para assumir o aparelho do Estado no período pós-colonial.” (Furtado, 1997: 21 e 59).

Ao ser proclamada a independência política de Cabo Verde a 5 de Julho de 1975 e eleita a primeira Assembleia Constituinte daquele país enquanto Estado independente, o governo do PAIGC tinha pela frente enormes desafios pois herdava um país pobre, com indicadores sociais precários e negativos e com um histórico de secas e fomes recorrentes. Em tal contexto era assim normal pensar, como muitos chegaram a pensar, que Cabo Verde estava condenado a ser mais um país miserável da África, condenado a fome, epidemias e desintegração do seu tecido social.

Contudo, como chega a firmar uma personalidade política do governo português<sup>7</sup>, a independência política veio recuperar o atraso e a pobreza e Cabo Verde torna-se excepção no conjunto das colónias portuguesas na África, pois, mesmo sendo o mais pobre, ao invés de regredir, progrediu e melhorou em todos os seus indicadores sociais enquanto que os

---

<sup>6</sup> Líder Nacionalista de nacionalidade guineense mas descendente de caboverdeanos. Foi o fundador do PAIGC.

<sup>7</sup> Opinião do ex Presidente da Assembleia da República de Portugal, António de Almeida Santos, in Jornal Notícias, Ano III, 1990.

outros países entravam num processo de degradação social devido a guerras civis e aos constantes golpes militares criando neles um ambiente de muita instabilidade política.

Esta estabilidade política de Cabo Verde tem alguma relação com o sistema político e de governo que esse país adotou após a independência? Seguindo a tendência dos países africanos, o primeiro governo caboverdeano adota constitucionalmente em 1975 um regime autoritário monopartidário. Conforme sustenta a literatura, (Gomidee, 1997; Ibrahim, 1995; Olowu e Soremekun, 1999), os regimes de ditadura de partido único nos países africanos são justificados pelos antigos movimentos nacionalistas que assumem o poder após a independência, como condição necessária para se garantir a unidade nacional, o progresso económico e a proteção contra os interesses contrários ao desenvolvimento nacional. Por isso a necessidade de um só partido e um só homem – o Presidente da República, controlar o poder para garantir uma situação de paz e estabilidade social.

Segundo Nzouankeu (1991), os regimes monopartidários no contexto africano são legitimados com base num discurso que pregava que o partido único era a única via para se construir um Estado Moderno e, só o monopólio do poder por um único partido poderia reduzir as possíveis tensões sociais que poderiam vir a explodir por causa da diversidade étnica e religiosa que predominava nos países daquele continente, logo, somente o partido único poderia uniformizar esta diversidade e garantir a paz.

Como Cabo Verde não tinha aquela multiplicidade étnica e cultural dos demais países africanos, pois a sua formação social é marcada por uma grande homogeneidade, a justificativa de instauração do regime de partido único se baseia num discurso assumido pelo PAIGC de direito de “legitimidade histórica” e tem a ver com o fato daquele partido ter sido responsável por desencadear a guerra colonial que culminou na independência da Guiné Bissau e de Cabo Verde.

Para Correia e Silva (1997:20), o PAIGC assume como o criador e fundador do Estado de Cabo Verde e logo por isso julga que deveria ser ele a ter a responsabilidade de governar Cabo Verde. De acordo ainda com aquele autor, a própria conjuntura internacional daquele período estimulava que os movimentos nacionalistas hegemônicos

assumissem o governo dos países recém independentes. Havia assim um entendimento da comunidade internacional que, cabia aos movimentos que lideraram as lutas de libertação, o direito de assumir o poder do Estado e, concretamente, no caso de Cabo Verde, a ONU (Organização das Nações Unidas) e a OUA (Organização dos Estados Africanos) reconheciam exclusivamente ao PAIGC a legitimidade de governar aquele arquipélago.

Apesar da enorme variedade dos tipos de regimes autoritários de partido único que proliferaram na África, Gomidee (1997) sublinha que é possível entretanto perceber a predominância de dois tipos de ditaduras de partido único, tendo, cada uma delas, implicações sociais bastante distintas. Assim, para esse autor é possível identificar em alguns países africanos a instalação de ditaduras burguesas neocoloniais. Nesse tipo de ditadura o poder está concentrado numa burguesia local que é aliada da antiga classe dominante colonial e o objetivo é preservar os interesses económicos de uma restrita classe com fins capitalistas e o poder político está todo voltado para preservar o status quo de uma restrita elite, ficando a grande maioria da população a margem da ação política.

O segundo modelo de ditadura de partido único teria uma orientação socialista e nesse modelo, segundo Gomidee (1997), há um desejo de preservar a independência do Estado. Ainda que exista uma pequena burguesia burocrática que cresce com o desenvolvimento do setor público, há uma preocupação com as demandas sociais da população e há um esforço do poder político no sentido de melhorar as péssimas e precárias condições sociais herdadas da colonização.

Cabo Verde adota um regime autoritário de partido único com orientação socialista e nos primeiros anos após a independência há um forte investimento do governo em áreas sociais e tal aspecto contribuiu, segundo Chabal (1995), por impedir que existisse naquele país a formação de um sistema neopatrimonial que tornou comum nos países africanos no pós- independência.

Não só os aspectos mencionados atrás, mas também uma outra peculiaridade de Cabo Verde está na formação do seu figurino constitucional que o torna um caso distinto dos demais países africanos. A legislação constitucional caboverdeana do pós-

independência apesar de estabelecer um regime autoritário de partido único, introduz um figurino institucional de um sistema de governo parlamentar onde tanto o Presidente da República como o Primeiro-ministro, enquanto chefe do Executivo, são politicamente responsáveis pela Assembleia Nacional Popular.

A opção por um modelo constitucional parlamentar diferencia da realidade africana, pois, de acordo com a literatura (Gomidee, 1997; Fawole e Ukeje, 2005), os sistemas de governo que vão predominar naquele continente são na sua grande maioria regimes de partido único presidencialistas. Para a literatura, havia um discurso hegemônico no continente africano que defendia que era necessário que o poder estivesse centralizado na figura de uma só pessoa para evitar a desagregação social e essa era a única forma de proteger os interesses nacionais dos oportunistas e dos inimigos e, sobretudo era a solução para se garantir a tão almejada unidade nacional depois da independência.

Para além de na África ter predominado regimes presidencialistas um outro fator também existiu em boa parte dos países africanos e que não existiu em Cabo Verde. No período pós-independência a África foi contaminada com uma combinação de regimes presidenciais e militares pois em muitos países, devido aos longos anos de conflito armado, os militares se tornaram numa instituição forte e poderosa e com muito poder no processo decisório e conseqüentemente com um peso real no sistema de governo.

A força dos militares contribuiu, segundo Ibrahim (1995), para a predominância de regimes autoritários extremamente repressivos, onde o uso da força e da violência era usado como meio para alcançar ou manter-se no poder com uma forte repressão provocando um ambiente de permanente terror. Esse aspecto contribuiu para a erosão das relações civis e numa banalização da cultura da violência. Esses aspectos acabam por condicionar a forma como alguns países africanos vão fazer a sua transição para democracia e, em muitos casos, a violência continua presente e bloqueando o desenvolvimento da democracia no continente africano.

As vésperas de iniciar o seu processo de abertura política Cabo Verde tinha assim, um figurino constitucional peculiar pois optou por um sistema de governo parlamentar e

ainda que, a Assembleia Nacional Popular, não tenha tido durante o período autoritário um funcionamento regular e de estar representado nele apenas um único partido político, a Constituição daquele país entretanto estabelecia que tanto o Presidente da República, como o Primeiro Ministro que era Chefe do Executivo eram politicamente responsáveis pela Assembleia.

Hodges (1982), sublinha que é preciso levar em conta também que o partido único em Cabo Verde não é controlado e chefiado exclusivamente por uma só pessoa, como geralmente acontecia nos outros países africanos, onde geralmente era o Presidente da República quem chefiava e controlava o partido. Segundo aquele autor, a estrutura do partido único naquele arquipélago era chefiado por nove membros, incluindo entre eles o Presidente da República, o Primeiro-ministro, o Presidente da Assembleia Nacional e mais seis oficiais seniores do partido.

O modelo constitucional e a estrutura do partido único em Cabo Verde, conforme sustenta o autor acima mencionado leva-nos a concluir que, o processo decisório no regime autoritário, que vigorou por quinze anos, tinha características genuínas de um órgão colegiado e onde as decisões são tomadas de forma coletiva. Talvez por isso Cabo Verde não conheceu nenhuma tentativa de golpe de Estado e de usurpação do poder como era comum em muitos países do continente africano.

Uma tradição de paz social, um histórico político marcado por anos de estabilidade política, um sistema de governo parlamentar, um processo decisório colegiado, a existência de um governo civil, níveis de repressão e violência insignificantes, indicadores sociais acima da média no contexto africano, todos estes aspectos são variáveis que contribuem no nosso entender para facilitar o processo de abertura política e uma democratização que tinha todas as pré condições para ser imperativamente bem sucedida.

Cabo Verde foi um dos primeiros países a iniciar o processo de democratização na África. A implantação do multipartidarismo ocorreu formalmente em Setembro de 1990

mas, segundo Correia e Silva (1997), é possível falar de um processo de liberalização<sup>8</sup> política que aquele autor denomina de “descompressão gradual” que tinha por objetivo ampliar as bases sociais de apoio ao partido no poder, a partir dos finais dos anos 80 do século XX.

Assim de acordo com aquele autor seria sobretudo a partir da revisão constitucional de 1988, feita no sentido de abrir brechas no setor económico e onde o Estado abre mão de alguns monopólios públicos, que as bases do regime de partido único começam a ser abaladas precipitando, posteriormente, a abertura política e o fim do monopartidarismo.

Correia e Silva (1997) acredita que foi a liberalização económica que impulsionou a democratização e a queda do antigo regime. Aquele autor afirma assim:

“As medidas liberalizantes provocaram a expansão das expectativas da sociedade civil que, longe de se mostrar satisfeita com elas exigirá sempre mais. Por conseguinte, o processo apresenta, durante todo o seu transcurso uma dinâmica desequilibrante. (...) Para dotar o país de viabilidade económica, o regime abre brechas nos seus fundamentos doutrinários. O governo aceita que o Estado perca certos monopólios, se ponha fim ao sistema de controlo de preços de bens e serviços essenciais e que fomenta o aparecimento de empresas privadas, etc. É para realizar os objetivos centrais proclamados pela ideologia do regime (o combate ao desemprego, a distribuição socialmente ampla de rendimento e ainda a diminuição das desigualdades sociais) o governo vê-se obrigado a ceder em vários aspectos a partir de um determinado momento as reformas económicas impelem o governo a tomar medidas que burlam com aspectos sobre os quais assenta a legitimação do regime”. (Correia e Silva, 1997:3-4)

---

<sup>8</sup> A liberalização é entendida pela literatura como a primeira fase de um processo de transição democrática e onde começa a haver uma certa abertura do regime autoritário com o reconhecimento de alguns direitos (Linz e Stepan, 1999; Wefort, 1989).

Conforme defendemos num trabalho anterior<sup>9</sup>, os fatos apontam para uma certa intenção casuística da parte do partido até então no poder no processo de abertura política. O PAICV<sup>10</sup>, através do seu secretário-geral e então primeiro-ministro Pedro Pires faz uma declaração pública em Fevereiro de 1990, anunciando que o partido/governo tinha decidido pôr fim ao regime de partido único. Porém esta declaração pública não é seguida de uma formalização constitucional imediata. Esta só viria a ocorrer em setembro, portanto sete meses após o referido anúncio e, mais grave, quatro meses antes da data da realização das primeiras eleições legislativas. Isto significou na prática um tempo bastante exíguo para a organização e legalização de possíveis partidos políticos que poderiam se organizar para participar nas eleições legislativas de Janeiro de 1991.

A única força política que conseguiu organizar neste curto espaço de tempo foi o MPD (Movimento para Democracia) que surgiu logo após o anúncio público do primeiro-ministro manifestando a intenção de acabar com o monopólio partidário no país.

O MPD se constitui, de acordo com Meyns (2002), como um partido de oposição formado por dissidentes do PAICV e uma pequena elite burocrática descontente com o regime de partido único. Como afirma Furtado (1997), o MPD nasce como um partido com feições elitista pois é uma pequena elite que se mobiliza com o desejo de reformar o sistema político e ao se organizar vai ganhando gradualmente espaço e conquistando a simpatia do público.

O processo de abertura política em Cabo Verde é resultado de um processo negociado, feito de cima para baixo, sem pressão alguma da sociedade civil e feito num ambiente pacífico, com ausência de greves, manifestações e outros atos de violência que foram tão comuns nos processos de abertura no continente africano.

---

<sup>9</sup> Vide Évora, Roselma: A abertura política e a transição para democracia em Cabo Verde. Dissertação de Mestrado do Departamento de Ciência Política da Universidade de Brasília, 2001.

<sup>10</sup> Em 1981 os dirigentes caboverdeanos do PAIGC adotaram a sigla CV e romperam com o projeto de unidade Guiné Bissau / Cabo Verde que mesmo com a independência dos dois países nunca se concretizou na prática.



A negociação dos termos de abertura do regime democrático foi feita entre o partido no poder desde de 1975 – o PAICV, e o recém formado partido da oposição MPD, que nasceu simbolizando uma alternativa política para a sociedade caboverdeana.

No contexto africano, conforme vimos no capítulo anterior, os atores externos tiveram um papel determinante para o processo de democratização. Seria assim também para Cabo Verde? Os líderes do regime autoritário afirmam que a decisão de se fazer a abertura política foi exclusivamente uma decisão interna. Apesar de Cabo Verde depender muito da ajuda internacional, os governantes daquele regime afirmam que nenhum país doador chegou a pressionar o governo para fazer a abertura por que, Cabo Verde era reconhecido por fazer bom uso dos fundos concedidos pela comunidade internacional, por ter bons indicadores sociais e por não ter tido um regime autoritário com um grau de violência e repressão alto como era comum na África e também por ter tido sempre baixo nível de corrupção.

O efeito que o cenário externo teve para a abertura política em Cabo Verde se restringe a aquele aspecto designado por Huntington (1994), de efeito contágio, e que está ligado diretamente ao estímulo que alguns acontecimentos políticos ocorridos em determinadas regiões suscita em outras realidades, influenciando indiretamente os líderes do país a avançar com o processo de reforma política.

No caso de Cabo Verde particularmente, os líderes do regime autoritário admitem ter ficado bastante preocupados com as rápidas mudanças políticas que aconteciam no Leste Europeu e com os recorrentes atos de violência que vinha acontecendo em alguns países africanos que eram governados por regimes de partido único.

Os líderes do regime autoritário iniciam assim um processo de abertura acreditando que controlariam o processo de reforma política, mas o rápido aparecimento da oposição e sua eficiente capacidade de mobilização alteraria os rumos do processo de abertura iniciada pelo PAICV.

É importante enfatizar que ao longo dos quinze anos de regime autoritário não existiu em Cabo Verde quaisquer sinais de protestos contra o regime autoritário e, relativamente a este aspecto, Mainwaring e Share (1986) sustentam que o silêncio da sociedade em relação ao regime autoritário tem a ver com o fato de não existirem canais legais e institucionais para a expressão da sociedade civil e dos contestatários. Por causa desse silêncio, os líderes autoritários interpretam a ausência de protestos como um sinal de aprovação do regime e por isso muitos deles decidem fazer a abertura acreditando que permaneceriam no poder.

Os dirigentes do regime monopartidário em Cabo Verde iniciaram o processo de abertura política confiantes numa vitória nas primeiras eleições democráticas que seriam realizadas em Janeiro de 1991. Essa confiança estava diretamente ligada ao fato de acreditarem que a sociedade caboverdeana estava satisfeita com a governação do PAICV, partido no poder desde da independência política, e partiam dessa suposição porque não havia indícios e nenhum sinal de descontentamento com o regime.

A segurança do partido no poder em fazer a abertura política também se baseou no fato de tal partido ter encomendado – nos meses seguintes ao anúncio da abertura política, uma sondagem de opinião pública para verificar o índice de aprovação do governo e, os resultados de tal sondagem confirmaram uma aprovação positiva e isso reforçou nos dirigentes partidários a certeza que iriam manter no poder e iniciam o processo de transição.

A certeza dos antigos governantes que alcançariam vitória nas primeiras eleições era tão forte que as vésperas das primeiras eleições legislativas, um membro do então governo do PAICV chega a fazer a seguinte declaração à imprensa:

(...) Para ganhar as eleições para a ANP há que ter candidatos para todos os círculos eleitorais. Não existe nenhuma força política em Cabo Verde, mesmo que venha acontecer um milagre no fim deste ano, que tenha para todos os círculos melhores candidatos do que o PAICV. Não há! Basta ver. E não existe hipótese de um movimento que surgiu há dias, por mais rápido que se desenvolva, possa vir a ter

candidatos credíveis para serem eleitos e para terem maioria. Não há hipótese! Isso porque não estamos numa situação de ruptura com o passado.<sup>11</sup>

Os resultados das primeiras eleições legislativas democráticas entretanto contrariam a certeza dos dirigentes do regime autoritário. As eleições legislativas de 1991 concedem uma maioria de 62,5 % dos votos ao MPD, conseguindo esse partido garantir uma maioria qualificada no parlamento ficando com 56 das 79 cadeiras da Assembleia, enquanto que o PAICV, consegue obter apenas 31,6% dos votos e eleger somente 23 deputados para o parlamento.

A vitória do MPD, está muito ligada a um aspecto referido pela literatura e destacado por um dirigente daquele partido, que afirmou uns meses antes da realização das eleições o seguinte:

Nós não dispomos dos meios que o PAICV dispõe. Mas o PAICV dispõe de uma coisa que não queremos dispor: o descontentamento provocado por todos esses anos de governação<sup>12</sup>

A vitória do partido da oposição em Cabo Verde vai assim, ao encontro da tese do Huntington (1994:181), que sustenta que as primeiras eleições democráticas realizadas nos países da terceira onda concedem na maior parte dos casos, vitória aos partidos da oposição que geralmente apareceram e se organizaram de uma forma muito rápida e, esse novo partido, passa a absorver todas as frustrações e anseios dos eleitores. O voto em massa no partido da oposição é acima de tudo um voto simbólico, um voto de protesto ao regime anterior o que simboliza um desejo de mudança.

A vitória da oposição nas primeiras eleições democráticas nos países que iniciaram o processo de abertura política no final dos anos 80 e início dos anos 90, e que estão incluídos na terceira onda de democratização foi comum sobretudo nos países do Leste da Europa e também nos da América Latina. No caso do continente africano, a literatura

---

<sup>11</sup> Opinião do Ministro da Educação do governo do PAICV, Cursino Tolentino. In Jornal Noticias, Ano 3, Nº 32, 1 Out de 1990.

<sup>12</sup> Opinião de Eurico Monteiro, um dos fundadores do MPD. In Jornal Noticias, Ano 3, Nº 32, 1 Out. de 1990.

defende antes uma tendência de continuidade no poder dos antigos líderes de partido único nos novos regimes democráticos.

Para autores como Nwabueze (2004), e Riley (1992), percebe-se no continente africano a existência de vários casos de manutenção no poder dos antigos governantes nos novos regimes democráticos e essa continuidade em muitos casos está ligada ao fato de aqueles governantes terem manipulado a seu favor o processo de abertura política e de, a maior parte deles ter o suporte de uma estrutura partidária forte, garantindo-lhes as condições para manterem hegemónicos nas primeiras eleições democráticas e de assim conseguirem preservar no poder.

Um olhar sobre o processo de abertura política dos países de expressão portuguesa no continente africano, faz nos concluir que Cabo Verde é o único país onde os resultados das primeiras eleições democráticas permite uma mudança partidária no poder. Nos outros países africanos de língua portuguesa os partidos que governaram por décadas – os ex-partidos únicos - conseguem se manter no poder e continuam governando no período pós abertura política. A vitória da oposição nas ilhas de Cabo Verde é assim também um outro aspecto que marca um diferencial no cenário africano.

O partido da oposição em Cabo Verde – o MPD, nasce e cresce de uma forma bem rápida e inicialmente ele tem aquelas características apresentadas pela literatura como sendo típicas dos partidos de oposição que nasceram no processo de abertura política na terceira onda de democratização. De acordo com Schmitter (1997), muitos dos partidos da oposição que surgem com a abertura política na terceira onda nascem na maioria dos casos, para disputar as primeiras eleições livres e democráticas e estariam mais perto de serem classificados como movimentos sociais do que como partidos políticos.

Para Huntington (1994), os partidos de oposição surgidos no processo da terceira onda de democratização apareceram de forma muito rápida e passam a absorver todas as frustrações e as magoas da sociedade em relação ao regime autoritário e por isso, esses novos partidos passam a simbolizar uma alternativa de mudança e acabam por atrair uma grande legião de apoiantes e simpatizantes.

Porém, conforme sustenta Schmitter (1997), as evidências tem provado que geralmente depois da euforia das primeiras eleições segue-se um processo de ruptura e divisões no seio daqueles partidos, exatamente pelo fato de, terem surgido de forma muito rápida e de não levarem em consideração naquele momento um aspecto muito importante que é a questão da definição ideológica. Por isso, em muitos casos, ao chegarem ao poder, os partidos da oposição começam a sofrer varias crises internas, resultado das múltiplas contradições que absorveram representando estas contradições diversos interesses da sociedade que estava descontente com o sistema autoritário e depois que alcancem o poder, fica difícil a convivência dessas contradições. Os conflitos se intensificam no seio do partido e o resultado são sucessivas cisões.

A formação do MPD enquanto partido segue exatamente as etapas descritas atrás por Schmitter (1997) e Huntington (1994). O MPD, surge inicialmente como um movimento reivindicando o fim do monopólio do poder do PAICV e exige a instalação de um regime democrático multipartidário. O objetivo principal daquele movimento quando surgiu era, fazer oposição política ao então partido no poder e, se constituir como uma alternativa para o eleitorado de Cabo Verde no momento em que fosse realizado as primeiras eleições legislativas livres e democráticas.

O MPD não tem, quando surge, uma definição ideológica clara (Ramos, 1999). Nos seus primeiros programas e estatutos não é possível perceber em que linha ideológica o partido se filia. Há nos seus documentos propostas de políticas publicas para as áreas sociais e económicas e uma defesa muito forte dos valores e princípios democráticos mas sem um posicionamento pragmático a nível ideológico. Num dos seus estatutos – particularmente no de 1997, o MPD se define como um partido humanista. Só muito recentemente aquele partido se filia á família dos partidos democratas cristãos da Europa, que têm uma orientação ideológica de centro direita.

O MPD consegue duas vitórias consecutivas nas eleições legislativas realizadas em 1991 e 1995 e sofre, neste espaço de tempo, duas cisões internas que acabaram por resultar na criação de dois novos partidos; o PCD (Partido de Convergência Democrática),

resultado da primeira cisão no seio daquele partido ocorrido em 1993, e o PRD (Partido de Renovação Democrática) fruto da segunda cisão no seio daquele partido que aconteceu em 1999.

Ao longo dos dois mandatos do MPD, o governo daquele partido aprova uma nova Constituição para Cabo Verde, preserva o sistema de governo parlamentar e adota também uma agenda económica com uma clara vertente neoliberal, com o objetivo de modernizar a economia e melhorar a eficiência económica do país.

A democracia caboverdeana passa por um grande teste quando se realiza a terceira eleição legislativa em 2001. Os resultados dessa eleição permitiram o processo de transferência de voto que é considerada pela literatura, como um indicador importante para medir a estabilidade do regime democrático. Huntington (1994), por exemplo, vê o processo de transferência de voto como um indicador de que o regime democrático está consolidado. Esse autor afirma nesse sentido o seguinte:

Um critério para medir tal consolidação [democrática] é o teste de duas transferências de votos. Por esse teste uma democracia pode ser considerada consolidada quando o partido ou grupo que toma o poder na eleição inicial, no momento da transição, perde a eleição seguinte e passa o poder para os vencedores e quando tais vencedores pacificamente passam o poder para os vencedores da eleição seguinte. (Huntington, 1994:261).

Nas eleições legislativas de 2001, o MPD perde as eleições para o PAICV que consegue 47,85 % dos votos o que garante a este partido uma maioria no parlamento. Com estas eleições há uma transferência pacífica do poder e sem rupturas institucionais. Para Meyns (2002), este teste de transferência de voto é uma prova da maturidade do regime democrático caboverdeano e um indicador, de que, naquele arquipélago há uma consolidação do Estado de Direito Democrático, e aceitação das regras do jogo democrático pelos atores políticos do país. Tal aspecto, segundo aquele autor, é particularmente importante, tendo em conta que no contexto africano ainda é muito comum

a não aceitação dos resultados eleitorais quando estes são contrários a alguma força política.

Num estudo realizado por Bratton (1998), onde esse autor faz uma análise das eleições legislativas realizadas entre 1995 e 1997 em 15 países da África Subsaariana, região da África da qual Cabo Verde faz parte, em 11 países daquela região ocorreu boicote da oposição às eleições legislativas e não aceitação dos resultados eleitorais pelo partido político perdedor. Em muitos países, quando os resultados foram contrários aos desejos de uma força política, o perdedor recusou aceitar os resultados e, segundo Bratton, isto é um indicador claro que as regras do jogo democrático não estão ainda solidas naquela região.

Para Ames (2007), a excepcionalidade de Cabo Verde não está só no fato de ali haver aceitação das regras do jogo democrático e de ter ocorrido o processo de transferência de voto, que também é considerado para aquele autor um indicador da estabilidade do regime democrático. Para Ames é claro, e de acordo com os dados dos surveys do Afrobarometer, que há um aumento significativo naquilo que ele designa de suporte específico para democracia que está diretamente ligada a uma percepção positiva da evolução da aceitação da democracia e suas instituições (Ames, 2007: 1).

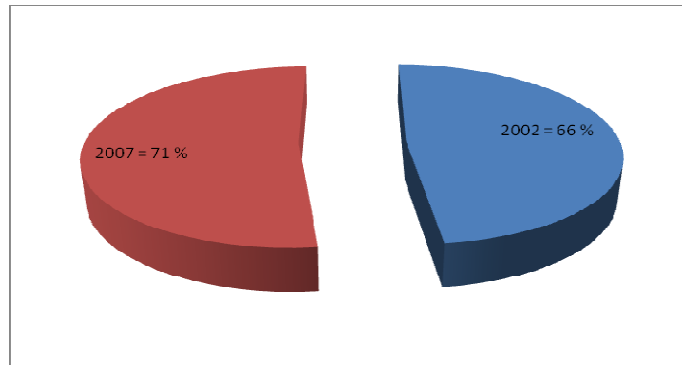
Pelo que podemos verificar do quadro e gráfico abaixo há um crescente suporte à democracia, comparado com os dados de 2002, o que confirma que existe um aumento no suporte específico ao regime democrático em Cabo Verde.

**Tabela 2: Suporte à Democracia**

	<b>2002 (percentual)</b>	<b>2005 (percentual)</b>
<b>Tipo de Governo não faz diferença</b>	<b>12</b>	<b>9</b>
<b>Dentro de certas circunstancias um governo democrático é preferível</b>	<b>8</b>	<b>4</b>
<b>Democracia é sempre preferível a qualquer outra forma de governo</b>	<b>66</b>	<b>71</b>

Fonte: Barry Ames, "Democratic Consolidation in Cape Verde: Round 3 of the Afrobarometer", 2007.

**Gráfico 1:** Preferência pela democracia



Fonte: Barry Ames, “Democratic Consolidation in Cape Verde: Round 3 of the Afrobarometer”, 2007.

Relativamente aos dados trabalhos por Ames (2007) sobre confiança nas instituições, se compararmos os dados de 2005 que são aqueles que Ames trabalha, com os dados trabalhados por Bratton (2005) que são os dados do Global survey que trabalha com os resultados do Afrobarometer referentes ao ano de 2004 e feita numa perspectiva comparada com outros países africanos, constatamos entretanto que Cabo Verde tem um percentual de confiança abaixo da média africana relativamente as instituições representativas. Neste caso, a confiança no Parlamento e nos partidos políticos naquele país não é das melhores no contexto africano.



**Tabela 3: Confiança nas Instituições em Cabo Verde**

	Não Confia Muito		Confia Muito	
	2002 (percentual)	2005 (percentual)	2002 (percentual)	2005 (percentual)
Exército	23	14	17	34
Serviços de Notícia do Estado	15	10	17	32
Serviços de Notícia Independente	14	10	16	31
Jornais Estatais	17	10	12	24
Presidente	31	26	11	25
Governo	29	24	11	25
Assembleia Nacional	26	20	11	24
Partidos da Oposição	31	23	11	20
Jornais Independentes	19	9	11	27
Partido do Governo	33	30	10	23
Governo Local	26	21	9	22
Comissão Nacional de Eleições	31	22	8	21

Fonte: Ames, B, 2007. Baseado nos dados do Afrobarometer de 2005

**Tabela 4: Confiança nas Instituições no continente Africano (%)**

	Exército %	Polícia %	Tribunais %	Parlamento %	Partidos %	Média por país %
Mali	79	63	50	62	58	62
Tanzânia	72	51	54	69	66	62
Malawi	72	64	61	38	45	56
Moçambique	49	50	59	54	64	55
Lesoto	50	51	58	49	55	53
Botswana	60	57	57	37	43	51
Ghana	54	51	45	48	51	50
Uganda	51	43	51	48	56	50
Namíbia	50	48	42	47	59	49
Kenya	58	28	37	53	65	48
Zâmbia	52	42	49	40	32	43
Senegal	61	45	42	25	26	40
África do sul	32	35	39	31	32	34
Cabo Verde	35	36	43	22	19	31
Nigéria	21	11	22	11	16	16
Média Afrobarometer	(53)	(45)	(47)	(42)	(46)	(47)

Fonte: Bratton, 2005. Baseado nos dados do Global Barometer Surveys de 2004. [www.globalbarometer.org](http://www.globalbarometer.org)

Que razões poderiam explicar essa baixa confiança no Parlamento e nos partidos políticos em Cabo Verde? O desempenho destas instituições pode estar por trás dessa baixa confiança? Se for resultado do desempenho institucional, que razões podem explicar a atuação do poder Legislativo e o comportamento dos partidos naquele país? Os aspectos ligados á socialização dos líderes políticos tem algum papel neste desempenho? A forma como se estruturou o sistema partidário caboverdeano após a abertura politica poderá explicar essa baixa confiança institucional na dimensão da democracia representativa? São estas questões que orientam os próximos capítulos desta tese e que vamos procurar responder e acreditamos que por este caminho encontraremos as respostas que podem explicar este baixo nível de confianças nas instituições representativas que funcionam no regime democrático em Cabo Verde.

## **Capítulo 4: Partidos Políticos na Assembleia Nacional em Cabo Verde**

### **4.1: Sobre a formação dos sistemas partidários na África Subsariana e a força desse legado nos novos sistemas de governo democráticos**

Existe um consenso na literatura que entende que a história da formação dos partidos políticos está intimamente ligada ao desenvolvimento da democracia representativa. Quer autores clássicos como por exemplo Duverger (1970), Sartori (1982), ou autores contemporâneos como Mainwaring (2001) e Schmitter (1997), entendem os partidos políticos como instituições vitais de intermediação de interesses colectivos que são posteriormente representados nas instancias decisórias traduzidos posteriormente em políticas publicas em beneficio de uma determinada comunidade politica. A maioria dos autores reconhece também que a formação dos partidos políticos segue caminhos diferentes nas diferentes regiões do globo e por isso produzem realidades institucionais também distintas.

Boa parte das referências teóricas sobre a formação da história dos partidos políticos é particularmente voltada para o mundo ocidental, particularmente a Europa Ocidental, considerada o berço da formação dos partidos modernos e logo o marco referencial do mesmo. Assim como aquele conceito de democracia que referimos atrás – entendida como regime politico que comporta um conjunto de regras e procedimentos para a tomada de decisão coletiva, onde há uma participação ampla dos membros de uma comunidade politica, (Bobbio, 2000:22) é resultado de um processo histórico longo, e que só se concretiza efetivamente nos finais do século XIX inícios do século XX, a formação dos partidos políticos modernos ocorre também mais ou menos naquele mesmo período e é também resultado de um processo longo e fruto da era moderna.

Partindo daquela idéia defendida por Mainwaring (2001), de que, em toda sociedade minimamente civilizada, a competição politica acontece no interior das instituições e dentro de um contexto que produz determinados resultados que serão depois decisivos para entender acontecimentos posteriores, o objetivo desse capítulo é analisar o processo de formação dos

partidos africanos na África Subsaariana<sup>13</sup>, região da qual Cabo Verde faz parte. O nosso objetivo é analisar sobretudo os aspectos que determinam o ambiente de socialização da elite partidária daquela região e, a partir desta análise, procuramos entender quais as implicações desse legado nos novos sistemas de governo que vão surgir com a introdução da democracia.

Até que ponto, o processo de formação dos partidos políticos africanos favorece ou condiciona a afirmação do poder Legislativo nos sistemas de governo daquela região? O contexto e o ambiente de formação dos partidos políticos naqueles países pode ser considerado um entrave à consolidação da democracia na África e ao estabelecimento de melhores democracias? Os regimes democráticos africanos que nascem na terceira onda de democratização traduzem alguma inovação nas características do sistema partidário daquela região?

Talvez não tenhamos condições de responder a todas estas questões. A nossa intenção principal é defender aqui um argumento que vai ao encontro da idéia amplamente sustentada pela literatura de que, instituições políticas, entre elas estão incluídas os partidos políticos, só podem ser explicados como resultado da intervenção deliberada e voluntária das elites, movidos por diversas razões, sejam estas resultado do simples calculo racional ou instrumental, mas também por outros fatores igualmente relevantes que têm a ver, com a própria estrutura da sociedade e de aspectos extremamente relevantes como é o processo de formação e natureza do Estado e da cultura política em que a elite política emerge.

Nós estamos assim a partir de uma perspectiva ancorada na corrente teórica que destaca a força e a importância da cultura política na configuração de padrões de comportamento que vão moldar as instituições. Neste sentido, o pensamento de Almond e Powell (1972) é relevante porque aqueles autores, reconhecem que, o papel das instituições formais de governo são moldados por atitudes políticas que por sua vez tem uma dimensão psicológica que nada mais é que a cultura política que corresponde ao conjunto de atitudes, crenças, valores e aptidões comuns existentes numa determinada sociedade, (1972:20).

---

<sup>13</sup> A África subsaariana é a região do continente africano constituída pelos países que ficam ao Sul do deserto do Sahara e é também conhecida como a África Negra em contraposição aos países da África Setentrional que ficam ao norte do Sahara e que é conhecida também como África branca.

Ainda que a abordagem da perspectiva utilizada pela corrente da cultura política não seja isenta de críticas, dada a uma certa dificuldade dela definir claramente a relação entre a estrutura política e cultura política e de, não existirem dados empíricos suficientes para considerar tal aspecto como um variável determinante, (Rennó, 1998), nós estamos de acordo com a idéia defendida por Messemberg (2008), de que a cultura política é responsável por dar conteúdo substantivo as praticas das elites e das massas.

A formação dos partidos políticos no contexto da Europa ocidental ocorre num quadro particularmente distinto da realidade africana. No contexto ocidental, os partidos emergem num ambiente favorável a dois aspectos vitais que favorecem a afirmação do Legislativo no sistema de governo daquela realidade: por um lado os partidos nascem num contexto que favorece gradualmente a separação dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e por outro lado, isso ocorre num ambiente que incorpora paulatinamente a questão do pluralismo e da diversidade de interesses existentes na sociedade. No continente africano, como falaremos adiante, a trajetória da formação dos partidos é bem diferente e contrária à tradição ocidental.

A literatura admite que o padrão de recrutamento e socialização política da elite pode favorecer a concentração do poder Executivo e enfraquecer o Legislativo (Neto e Santos, 2003; Mainwaring, 2001) e que por isso, de acordo com Sartori (1982:170), o ambiente histórico de formação dos partidos políticos e os processos de socialização de seus líderes se tornam aspectos importantes de analise.

A formação e o desenvolvimento dos partidos políticos no mundo ocidental, acontece num quadro de desenvolvimento de uma cultura política ligada a um processo de secularização que, segundo Almond e Powel (1972), significa:

A secularização é o processo pelo qual os homens se tornam cada vez mais racionais, analíticos e experimentados em sua ação política. A secularização da cultura é o processo pelo qual atitudes tradicionais são substituídas por processos de formação de decisões. Tais processos envolvem a coleta de informação, a avaliação da informação, o planejamento de cursos alternativos de ação, a escolha de um desses cursos e os meios que permitam testar se um curso específico de ação está ou não produzindo

consequências pretendidas. (Almond e Powel, 1972:21).

Por outro lado, também, este aspecto de secularização vem amarrado a outras dimensões que retratam profundas transformações políticas, económicas e sociais no mundo ocidental e que também, contribuem como elementos de consolidação dos partidos. Entre estas dimensões destaca-se a consolidação do Estado burocrático moderno, que acontece em decorrência de um longo processo de transformação do exercício do poder político e diretamente ligado a ele está também um processo de desconcentração do poder político que, segundo Bobbio (2000), tem a ver com a própria ampliação da esfera pública e do desenvolvimento da democracia representativa no mundo ocidental.

Relativamente à consolidação do Estado moderno, importa, no nosso entender, chamar atenção para as condições socioeconómicas que proporcionaram o seu triunfo e que permitiram efetivamente o estabelecimento de um tipo de dominação política ancorada em novos princípios.

No período feudal, a estrutura económica da Europa ocidental é definida pela posse da terra e a dominação política segue esta estrutura de produção. A idéia de governo não existe porque o rei naquele período é igual a outro dono de terra, seja ele, um nobre, um barão ou a igreja. Cada dono de terra exerce função de governo dentro do seu domínio, por isso, no período feudal é difícil falar quer em centralização do poder quer em separação de poderes. Não encontramos naquele período o poder centralizado nas mãos de nenhum agente individual nem de nenhuma outra categoria social. O que existe é uma instabilidade constante, resultado de uma frágil coesão territorial que por sua vez, impede o estabelecimento de uma máquina administrativa estável, (Elias, 1993).

À medida que a estrutura económica vai se alterando e a terra vai perdendo seu valor, a estrutura de dominação política também sofre alterações graduais. O desenvolvimento do capitalismo e o desenvolvimento do processo de urbanização provoca não somente profundas transformações de classe resultando: num declínio da classe nobre; ascensão da classe burguesa e o surgimento da classe operária, também, produz, profundas transformações no princípio de dominação política.

Numa primeira fase, o desenvolvimento económico no mundo ocidental favorece a um processo de centralização do poder que inicialmente favorece o rei que vê seus rendimentos aumentar com a coleta de impostos e com isso tem maiores condições para aumentar o seu potencial militar e impor seu domínio sobre um determinado território. São estes dois aspectos; a capacidade de tributar renda e propriedade num determinado território e a concentração de meios militares que vão, determinar, a base de formação do Estado moderno que vai se caracterizar pelo monopólio de tributação e de força física.

Para Weber (1964), o Estado moderno se distinguiria do conceito do Estado feudal/tradicional, por ser definido sobretudo dentro de princípios objectivos e racionais ao invés de ser ancorado nos critérios tradicionais como tinha sido no período feudal. Assim para tal autor, o Estado moderno seria assim:

(...) Uma ordem administrativa e jurídica sujeita a mudanças por meio de legislação, para a qual dirigem se as actividades conjuntas organizadas do pessoal administrativo, o qual também é regido por legislação. Esse sistema de ordem é fonte de direito não apenas no que diz respeito aos seus membros, os cidadãos, a maioria dos quais obteve essa condição pelo nascimento, mas também, em grande medida, quanto a todas as ações tendo lugar na área de sua jurisdição. É portanto, uma associação compulsória com base territorial. Além do mais, nos dias de hoje, o uso da força é visto como legítimo quando ele é ou permitido pelo Estado ou prescrito por ele (...) sua prerrogativa quanto ao monopólio do uso da força é lhe tão essencial quanto seu carácter de jurisdição compulsória e de organização (Weber, 1964:156).

Se numa primeira fase a centralização do poder nas mãos de um único agente individual torna-se fundamental para a afirmação do Estado burocrático moderno, gradualmente, o desenvolvimento da economia do mercado e a divisão social do trabalho vão impondo á maquina administrativa uma necessidade de sofisticar e de incorporar também cada vez mais novas atribuições. Segundo Duverger (1970), a divisão do trabalho favorece o próprio principio de separação de poderes.

Ao lado destas transformações económicas acontecem transformações sociais que refletem uma nova configuração de estrutura de classe social com implicações diretas no campo político. Assim, o desenvolvimento progressivo da classe burguesa e o aumento da classe operária vão contribuir, segundo Elias (1993:105), para uma mudança no conceito de legitimidade do poder político que já não se justificava ser centralizado num único agente individual.

As reivindicações das duas classes acima mencionadas para terem mais direitos políticos e liberdades individuais favorecem na prática, ao princípio de limitação do poder e a separação dos poderes. Como afirma Duverger:

A partir do século XVIII, a função da oposição deixou de ser organizada, isoladamente, em vez de criar, no Estado, instituições oponentes erguidas contra as instituições propriamente governamentais, estabeleceu-se uma rivalidade entre estas: “limitando o poder pelo poder” criando uma oposição dentro do Governo, em lugar de uma oposição externa, visava-se ao mesmo objetivo geral. A separação do Legislativo e do Executivo nasceu primitivamente, dessa idéia: ao lado do rei, estabeleceu-se uma Assembleia para limita-lo. A distinção sutil dos atos legislativos e executivos tem por fim único legitimar esse dualismo mediante a repartição técnica de tarefas: fez-se da separação dos poderes uma consequência da divisão do trabalho. (Duverger, 1970:446).

Todos esses aspectos atuam como pré-requisito do nascimento da democracia representativa que se consolida com a extensão do sufrágio popular e da representação parlamentar que, segundo Duverger (1970:20), impõem aos membros das Assembleias a se juntarem por afinidades, de forma a terem uma ação conjunta que pudesse validar os objetivos pretendidos. Por isso, segundo o autor, o surgimento do partido político moderno está intimamente ligado á afirmação da instituição parlamentar.

Não é somente a idéia de separação de poderes que contribui para a consolidação dos partidos políticos. Para Sartori (1982), a consolidação de tal instituição tornou-se real porque, também, no contexto da Europa Ocidental, a sociedade chegou ao entendimento que a diversidade e a dissensão não eram necessariamente contrários a ordem e a estabilidade política. A formação dos partidos políticos naquela realidade constitui assim, neste aspecto, o reflexo da



idéia que, o pluralismo é saudável e até benéfica para a sociedade. Isso tudo porque, segundo Sartori, o pluralismo no contexto da Europa ocidental se consolida em três níveis: no nível cultural, traduzido por uma visão de mundo onde diferenças e dissensão permitem uma vida melhor; no nível societal que é reflexo da própria sociedade ocidental que se diversifica com o processo de modernização e se torna cada vez mais complexa e por último; e no nível político, traduzido num pluralismo político que repousa sobretudo na idéia de diversificação do poder.

O sistema de partidos que nasce no mundo ocidental está assim voltado, sobretudo, para representar interesses de grupo ou classes, traduzindo projetos de sociedade que refletem diferenças de interesse, suportados por uma ideologia clara e definida.

Em relação ao contexto africano, a formação dos partidos políticos ocorre num ambiente radicalmente diferente da que mencionamos atrás. Primeiro é importante ressaltar que os países africanos da região que analisamos não conhecem um processo de modernização baseado no desenvolvimento do capitalismo, do desenvolvimento da economia do mercado, na urbanização e na divisão social do trabalho tal como aconteceu no mundo ocidental. Como afirma Peixoto (2006), os países africanos da região ao sul do Sahara estiveram sempre a margem do processo de modernização económica e sempre estiveram numa posição de exclusão em relação as transformações decorrentes do desenvolvimento do capitalismo.

É também importante ressaltar que o processo de institucionalização do Estado moderno no contexto africano assume características bastante distintas das que referimos atrás e que definem o nascimento do Estado no mundo ocidental. Por isso defendemos que tanto os aspectos socioeconómicos como os aspectos que determinam o nascimento do Estado na África Subsaariana contribuem para a determinação da formação de um sistema partidário com características particulares. Tais fatores também influenciam a socialização da elite partidária africana, com consequências diretas nos tipos de sistemas de governo que vão prevalecer naquela região e que, também no nosso entender, continua como uma herança forte nos novos regimes democráticos, deixando traços marcantes no arcabouço institucional daqueles países.

Em relação aos aspectos sócioeconómicos que referimos atrás e que também servem como variável para o desenvolvimento e formação dos partidos políticos no mundo ocidental, a

realidade africana apresenta-nos uma situação particular. Na região que aqui analisamos, não encontramos nenhum exemplo onde seja possível falar de um desenvolvimento económico homogêneo e centrado na industrialização e urbanização tal como ocorreu na Europa ocidental e apontado pela literatura como fator determinante para o surgimento dos partidos políticos modernos (Mainwaring 2001; Sartori 1982).

No plano económico o que encontramos, segundo Silveira (2004:28), no contexto africano é, uma realidade marcada por uma dualidade de sistema económico, que mistura em alguns aspectos elementos do capitalismo moderno mas em outros aspectos tem também aspectos pré-capitalistas. Esse autor sublinha o seguinte:

A dualidade do Estado colonial corresponde também á dualidade do sistema económico que aquele introduziu. As nações colonizadoras sobrepuseram à economia tradicional africana de subsistência ou troca, uma economia baseada na exportação. A economia africana centrava-se sobretudo em monopólios de produtos agrícolas e na extracção e exportação de minerais, de acordo com as necessidades da economia europeia durante a sua expansão transatlântica. A inserção desta ultima na África ao Sul do Sahara teve como consequências imediatas a diferenciação da força do trabalho, a criação de movimentos migratórios e a urbanização sem industrialização. (Silveira, 2004:28).

Ainda para o referido autor, no contexto africano, fica completamente difícil falar de um processo de modernização tal como ocorre no mundo ocidental e o ambiente que determina a formação dos partidos políticos africanos. Isso acontece num ambiente marcado por um padrão de industrialização bastante incipiente e com uma quase ausência do processo de urbanização e sem aquelas diferenças de classe, aspectos considerados por Mainwaring (2001), como pré-condição para o surgimento dos partidos na era moderna. A dualidade do sistema económico caracteriza-se assim, pela convivência de elementos do capitalismo e também de aspectos do pré-capitalismo. Percebe-se também no contexto africano uma força muito grande do meio rural,

das aldeias e províncias que, em alguns casos, existe lado a lado com um centro urbano que dá sinais de um tímido desenvolvimento.

É importante ressaltar também que no contexto africano a formação dos partidos políticos acontece numa realidade onde os interesses não são definidos nos moldes de classes ou de grupos de interesse. O que encontramos naqueles países é antes uma frágil demarcação de classe social e de grupo de interesse e prevalece antes, uma forte demarcação do social baseado em aspectos tradicionais e sagrados, onde o indivíduo não existe por ele mesmo, mas sim dentro de um grupo definido exclusivamente pela origem étnica e tribal. Portanto, os grupos são definidos por seus aspectos simbólicos que definem o indivíduo como tal, seja pelo aspecto de cunho religioso, língua ou etnia (Gomidee, 1997; Silveira, 2004).

Num contexto onde não encontramos aquelas condições que determinaram o surgimento do Estado moderno tal como ocorreu na Europa ocidental, destacando entre elas: o desenvolvimento do capitalismo, a formação de uma sociedade de classes, uma sociedade que se torna cada vez mais plural e marcada por um alto grau de integração territorial e, onde existe um monopólio efetivo de força física e do poder de tributar, como é o processo de formação do Estado no contexto africano? Até que ponto o processo de formação do Estado nos países africanos tem implicações na maneira como se forma os partidos políticos e determina a socialização dos líderes políticos daquela região?

Em primeiro lugar consideramos relevante fazer uma breve menção relativamente a situação política que existia em muitos países africanos no período pré-colonial. Segundo Gomidee (1997), os sistemas de governos africanos existentes antes da colonização europeia são rudimentares, ancorados na tradição e, onde o exercício do poder está muito ligado ao sagrado que exerce por sua vez uma predominância não só na vida política como, em toda a vida social de uma forma geral.

Entretanto naquele período alguns aspectos são considerados positivos e são mencionados pela literatura. Lijphart (2003), por exemplo, chama atenção para alguns aspectos de democracia consensual possíveis de serem encontrados em alguns casos africanos no período pré colonial. Gomidee (1997) também defende que os sistemas políticos africanos antes da chegada das

potências colonizadoras têm alguns aspectos democráticos. Segundo aquele autor, no período pré-colonial o poder do Estado no contexto africano está simbolizado no poder de um chefe que é visto mais como um líder, mas que entretanto nenhum indivíduo tem o poder de decidir e impor sua decisão ao grupo.

No período pré-colonial o processo de tomada de decisão leva em conta a opinião de todos e são tomados na base de discussão, isso porque, no contexto africano, o grupo social se impõe sobre o indivíduo. O indivíduo está inserido dentro de um contexto de solidariedade social que exclui a autonomia individual. O indivíduo só existe dentro do grupo, da família e, dentro de uma linhagem que reflete uma organização com traços exclusivamente comunitários.

Com a colonização europeia, ainda que ela tenha assumido múltiplas formas nas diversas regiões na África, há, na maioria dos países africanos, uma tentativa de institucionalização de um modelo de Estado com características semelhantes ao modelo dos países colonizadores da Europa ocidental, portanto o Estado burocrático moderno. Esta estrutura entretanto, vai procurar destruir os fundamentos das organizações políticas pré-coloniais que existiam naqueles países.

Como sustenta Gomidee (1997), nos países colonizadores a base sociológica do Estado moderno é caracterizada pela existência de uma integração territorial com fronteiras reconhecidas, por uma população que a integra que alcançou um grau de integração suficiente e espontaneamente decide se organizar politicamente, decidindo viver dentro de uma comunidade política com regras racionais e objetivas aceite por todos e por ter consolidado ali também, um sistema económico, que garante a esta comunidade as condições de sobrevivência e de preservação da sua autonomia. No contexto africano estas condições vitais para a existência do Estado moderno não chegam a se concretizar integralmente.

O conceito de Estado na África é assim, antes de tudo, um produto colonial, uma importação imposta pelos colonizadores e não o resultado de um processo de integração territorial, desenvolvimento económico, secularização e da formação de uma comunidade política que por meio de um contrato abstracto integra as diferenças sociais sob o comando de regras gerais para todos.

A literatura (Chole e Ibrahim, 1995; Clapham, 1985; Silveira, 2004) defende que, não podemos considerar o modelo de Estado adotado com a colonização europeia, como resultado de um processo que se origina por uma formação sustentada numa comunidade agregada com base em valores comuns e que se organiza politicamente enquanto sociedade política. O Estado, nas realidades africanas, não reflete um processo de unidade de sociedade civil que se sujeita a um poder político de forma espontâneo.

O Estado colonial é antes de tudo marcado por inúmeras contradições e cria instituições políticas dentro de um sistema autocrático baseado no monopólio do poder que exclui a maioria dos africanos que não são vistos como cidadão pelo colonizador, antes sim, visto como um indivíduo inferior já que o colonizador é a raça superior, (Gomidee, 1997).

O modelo de Estado estabelecido pelas potencias colonizadoras é caracterizado por uma forma de organização política centralizada. A administração dos territórios coloniais está centralizada na figura de um Governador, que controla toda autoridade política e tal aspecto favorece um alto grau de monopólio de poder porque faz com que o poder esteja concentrado num único centro, (Clapham, 1985). Esta característica centralizadora do processo de tomada de decisão favorece que a estrutura do poder no Estado colonial na África, opera por instituições burocráticas controladas por um pequeno círculo que monopoliza todo o processo de tomada de decisão e por sua vez, não é feito dentro dos moldes racionais legais, visto que, tal processo está voltado para responder a interesses económicos de grupos específicos.

Os partidos políticos africanos emergem dentro deste contexto colonial marcado por uma forte centralização e monopólio do poder e estes aspectos fomentam uma certa tendência a personalização do poder político.

Relativamente ao surgimento dos partidos políticos importa referir dois momentos que definem a formação da estrutura partidária nos países africanos. No primeiro momento que ainda é o período colonial e, antes, da independência política daqueles países, vamos encontrar em alguns daqueles países, a existência de um sistema multipartidário. Esse quadro multipartidário existiu nos países de dominação francesa e inglesa que, segundo Silveira (2004), no seu processo de colonização, apesar de deixar à margem uma grande população nativa que vivia na periferia

do sistema colonial, entretanto, ambigualmente, incentivaram o surgimento de uma pequena elite nativa, que se ocidentalizou e será essa elite, que assumirá a liderança política destes partidos.

No caso dos países de colonização francesa a mudança ocorrida na constituição francesa em 1946 possibilita o envio de representantes africanos ao Parlamento francês e tal aspecto estimulou posteriormente o surgimento de partidos em países como o Senegal, Congo Belga, Gabão, Camarões, (Silveira, 2004: 37).

Nos territórios de dominação inglesa o estímulo ao surgimento dos partidos políticos acontece a partir da institucionalização do *indirect rule* que significou, a introdução do auto governo e a incorporação de uma administração nativa nos governos locais e isso acabou por favorecer a pluralidade partidária (Silveira, 2004:45).

Os países de colonização portuguesa têm um processo de formação de partidos bem mais tardio que os de dominação francesa e inglesa e surgem primeiro como movimentos nacionalistas para depois se institucionalizarem como partidos. O pioneirismo em termos de formação de partidos políticos fica assim para os países africanos francófonos e anglófonos que ainda na fase colonial já tinham partidos.

O sistema multipartidário na África subsariana tem entretanto uma duração muito breve, pois num segundo momento que é o do período pós-colonial e já com a independência política dos territórios africanos o sistema multipartidário é eliminado e o continente vê proliferar, na maioria dos países da região que aqui analisamos, a adoção de sistemas de partido único que sobrevivem por décadas e que antecedem a democratização que só vai acontecer no início da década de 90.

De acordo com Silveira (2004:45), o multipartidarismo que existiu no período pré colonial era aceite pela elite política nativa apenas porque viam tal sistema como um meio para acelerar o processo de independência política e uma vez alcançado este fim, a estrutura do poder vai ser no sentido de centralizar e concentrar o poder num único partido que exerce o monopólio sobre todas as dimensões institucionais do Estado.

A institucionalização dos sistemas de partido único nos países africanos é justificada como uma necessidade de se garantir a unidade nacional, o progresso económico e a salvaguarda da tão almejada independência. É por isso que o multipartidarismo é rejeitado e combatido porque a existência de muitos partidos é visto como um inimigo à unidade nacional e contra o interesse geral que para os líderes africanos não poderia ser múltiplo e nem diverso porque o povo segundo eles era um só.

O sistema de partido único reforça a prática de concentração do poder e da personificação da autoridade política e já era uma herança colonial. O sistema de partido único favorece a fragilidade da autoridade do poder Legislativo que é substituído pela autoridade do partido. O funcionamento do Estado fica subordinado às decisões do comité do partido que controla o processo decisório das instituições, (Silveira, 2004:50-58).

A centralização e o monopólio do poder resultado do sistema de partido único estimula nos países africanos, o surgimento e a proliferação de sistemas de governos presidenciais, onde o poder se concentra num Executivo personalizado que é forte e, por sua vez, também, reforça as dimensões carismáticas da figura individual do Presidente da República que concentra muito poder, e é visto pela população como uma figura divina, um salvador, (Gomidee, 1997; Nwabueze, 2004).

O princípio de separação de poderes não é incorporado no ambiente de partido único. Sendo rejeitado qualquer tipo de divisão do poder é raro assim, no contexto africano, encontrarmos casos de Legislativos bicamerais, prevalecendo na maioria dos casos legislativos unicamerais. O Federalismo ou a Regionalização também não são comuns naquele continente. Prevalece na maioria dos países estruturas de Estados unitários. Quanto ao poder Judiciário também na maioria dos casos africanos é visível uma clara subordinação ao Executivo assim como também o poder Legislativo que é subordinado e subserviente ao poder Executivo, (Nwabueze, 2004:260).

A elite política africana se socializa assim num contexto que é caracterizado por uma forte centralização do poder e onde o princípio de separação de poderes praticamente não existe. Ao serem formados num ambiente autoritário que reforça a concentração e a personalização da

autoridade política, o poder Executivo acaba por ser o órgão beneficiado e preponderante, indo ao encontro aquele argumento defendido por Neto e Santos (2003) de que, o padrão de recrutamento e socialização política da elite política pode favorecer a concentração do poder decisório no Executivo enfraquecendo o Legislativo.

O aspecto ideológico que caracteriza a formação do sistema de partido único africano é também um fator que reforça o princípio de concentração do poder. Os sistemas de partido único africano adotam quase na totalidade a ideologia marxista-leninista que era visto pelos líderes africanos como a única via de construir sociedades baseadas na igualdade e no progresso de toda a Nação. Entretanto, os líderes partidários, criaram um socialismo adaptado às realidades daqueles países que foi chamado de socialismo africano. A ideologia marxista-leninista tem entretanto, toda uma concepção política orientada para a construção de um partido político centrado numa elite restrita que se vê como uma vanguarda seleta e, que terá a missão de alcançar e exercer o poder do Estado em benefício do povo contudo, faz do poder um instrumento de controlo de um grupo muito restrito (Ibrahim, 2005; Silveira, 2004).

Tais características do sistema político vão reflectir evidentemente na maneira de se fazer política naqueles países da região subsaariana aqui analisada e com consequências diretas no desempenho e atuação das instituições políticas nela existente, particularmente o Legislativo, e afetando o desempenho dos novos sistemas democráticos que irão nascer com o fim dos regimes de ditadura de partido único.

Acreditamos que todo esse legado marca uma geração de líderes políticos que ainda permanecem como atores políticos importantes nos novos sistemas democráticos e continuam a ter muito poder. Nem mesmo a introdução de procedimentos democráticos como é o caso das eleições livres é suficientemente forte para alterar padrões que marcaram a formação da cultura política da elite que continua a ditar os caminhos à nova geração.

Como afirma Chabal (2005) os novos sistemas políticos que nasceram na África na década de 1990 não simbolizaram renovação na maneira de se fazer política pelas elites e a política naquele continente ainda é feito de acordo com a natureza do poder que foi herdado do sistema



colonial e consolidado no período pós-independência, fruto de uma prática histórica que sempre favoreceu a centralização e a personalização do poder.

#### **4.2: Sistema Eleitoral, sistema partidário e comportamento eleitoral em Cabo Verde em quatro tempos (1991-2006)**

Vários autores da literatura institucionalista chamam atenção para a importância que a legislação eleitoral e partidária tem para um país. Segundo a literatura é essa legislação que acaba por sua vez por definir, o sistema eleitoral e partidário sendo estes dois aspectos os variáveis determinantes que influenciam diretamente o sistema de governo de um país (Figueiredo e Limongi, 2001; Lijphart, 2003; Mainwaring, 2001; Nicolau, 1996). O sistema eleitoral e o partidário vão influenciar as características do Legislativo, e por sua vez o sistema partidário, vai produzir, um determinado tipo do comportamento do parlamentar no interior do Parlamento, definindo assim um padrão de atuação que vai variar de caso para caso tendo em conta o sistema partidário que cada país utiliza, (Santos, 1997).

O objetivo deste capítulo é analisar as características do sistema eleitoral existente em Cabo Verde e o seu respectivo sistema partidário e também verificar a implicação direta destas duas variáveis nos resultados eleitorais produzidos naquele país desde da sua abertura política feita em 1991, aqui será analisada ao longo das quatro eleições legislativas realizadas desde aquela data.

A formação do sistema partidário caboverdeano está intimamente ligada com a formação de Cabo Verde enquanto Estado independente que só ocorreu em 1975, quando o país adquiriu sua soberania política após cinco séculos de colonização portuguesa.

No capítulo anterior fizemos menção que em alguns países africanos existiu no período colonial um sistema multipartidário liderada por uma elite nativa que depois vai lançar as bases para a independência política de muitos países da região da África subsaariana. Mas também deixamos claro que esta estrutura multipartidária se restringiu aos países de colonização francesa e inglesa, onde o poder colonial permitiu a formação de uma estrutura partidária que acabou entretanto por ter vida curta, pois foi substituída depois da independência política, por sistemas de partido único que proliferaram por quase todos os países do continente e em particular na região da África subsaariana.

Sendo Cabo Verde um país de colonização portuguesa o caminho seguido no período colonial no que concerne a organização da formação partidária é bem diferente. Não encontramos naquele período, nenhuma formação partidária como a que existiu nos países francófonos e anglófonos da África subsariana tal como referido por Silveira (2004).

No nosso entender, o nascimento do sistema eleitoral e partidário em Cabo Verde inicia com a formação daquele país enquanto Estado independente e ele começa com a institucionalização de um sistema de partido único que é, reconhecido formalmente pela primeira Constituição da República - a LOPE (Lei da Organização Política do Estado), seguindo assim a tendência seguida pelos países da mesma região que na sua maioria adotaram sistemas de partido único.

Para autores como Sartori (1982:45), o sistema de partido único não pode ser considerado como um sistema partidário, porque os partidos políticos são antes de tudo partes de um todo e que logo não se pode falar de sistema partidário quando não existe interação entre partes e quando não há competição entre partidos. Para esse autor, a situação do partido único seria assim, uma duplicação do Estado, onde o partido absorve o Estado ou vice-versa:

Sistemas unipartidários não existem, e não deveriam ser assim chamados – pois, nesse caso, o referente real é um “sistema estatal” no qual a canalização partidária atende aos propósitos do Estado, e não aos da sociedade. Um sistema partidário reconhece a dissensão e institucionaliza a oposição, um sistema de partido Estado nega a validade da dissensão e impede a oposição. Os partidos no plural são instrumentos de expressão. O partido no singular é um instrumento de extração. E embora possamos dizer que a sociedade modela o sistema partidário, não se pode dizer que a sociedade modela um sistema de partido Estado. Bem ao contrário, é o sistema de partido Estado que modela a sociedade. Sob todos os aspectos, a lógica de um sistema é o reverso da lógica do outro, (Sartori, 1982: 69).

Apesar deste forte argumento defendido por Sartori de que, um sistema de partido único não constitui um sistema partidário, Duverger (1970), chama atenção para um

aspecto extremamente relevante e que tem a ver com a origem do sistema de partido único de acordo com a realidade de onde ele emerge. Segundo aquele autor é preciso estabelecer uma diferença por um lado, entre sistemas de partidos únicos surgidos em regimes que antes tinham um contexto democrático, onde existia portanto o pluralismo e, por outro lado, os sistemas de partidos únicos criados em países que estavam sujeitos a um sistema autocrático.

Cabo Verde se inclui no segundo caso, o partido único foi criado após um sistema autocrático pois a colonização tinha sido profundamente repressiva, portanto, tratava-se de uma situação autocrática. De acordo com Duverger, o surgimento do sistema de partido único em contextos pós autocráticos significa antes uma modernização.

A institucionalização do sistema de partido único num contexto posterior a uma situação autocrática significa segundo Duverger, o fim de uma aristocracia tradicional, permitindo o surgimento de uma nova elite que sai do povo e contribui para diminuir a desigualdade anterior o que significa uma melhoria que para aquele autor é até de certa maneira mais democrática que a situação que existia antes, (Duverger, 1979:313).

Não é nosso intento aqui dissertar sobre as características do sistema de partido único estabelecido em Cabo Verde após a sua independência política. O nosso objetivo visa responder a seguinte questão; que tipo de sistema eleitoral e sistema partidário foi produzido após o fim do sistema de partido único ocorrido em 1990? Que características possui o sistema eleitoral e o sistema partidário que emerge com o regime democrático? Em que medida estas características se aproximam ou se distanciam do padrão partidário surgido no contexto africano com a introdução da democracia? O que significa em termos de configuração da estrutura partidária os resultados das quatro eleições legislativas ocorridas em Cabo Verde desde 1991 até 2006? São estas questões que orientam este capítulo.

Segundo Santos (1997), nenhum sistema eleitoral é capaz de reproduzir fielmente e de forma proporcional o peso eleitoral de uma comunidade em peso parlamentar. Leis eleitorais diferentes resultam em graus de desproporcionalidade distintos. A literatura

também é consensual ao reconhecer que a definição das regras eleitorais acabam por determinar o sistema partidário e as relações que vão se estabelecer entre o Legislativo e o Executivo, (Lijphart, 2003; Mainwaring, 2001; Santos, 1997).

Relativamente ao sistema eleitoral, a literatura destaca dois tipos de sistema eleitoral, assumindo cada um dos dois modelos variantes específicos, e que se diferenciam de acordo com a legislação eleitoral de cada país. Assim vamos encontrar um grupo de países que utilizam o sistema eleitoral majoritário e outro grupo que adota o sistema eleitoral proporcional. Dentro de cada um destes dois sistemas vamos encontrar uma grande diversidade de modelos, mas basicamente o sistema majoritário tem como característica determinante o fato dos representantes políticos, para serem eleitos, precisarem de obter a maior quantidade de votos, seja por maioria absoluta, seja por uma maioria simples, enquanto que o sistema eleitoral proporcional pressupõe que a representação é feita de acordo com a proporcionalidade de votos alcançado por cada candidato, (Lijphart, 2003:169).

A diversidade dos sistemas eleitorais<sup>14</sup> majoritários e proporcionais deriva, segundo Lijphart (2003:170), do fato dos sistemas eleitorais dependerem de sete parâmetros que vão acabar por definir os dois modelos atrás citados. Os parâmetros que caracterizam um sistema eleitoral são apontados pela literatura através de sete variáveis determinantes e que seriam: a fórmula eleitoral utilizada, a magnitude dos distritos eleitorais, a barreira eleitoral, o número total dos membros de uma Assembleia a ser eleita, a influência das eleições presidenciais sobre as eleições legislativas, o grau de desproporcionalidade e os vínculos eleitorais interpartidários.

Concretamente ao primeiro parâmetro e a que nos interessa aqui, relativa à fórmula eleitoral utilizada, neste aspecto, os países que adotam o sistema majoritário utilizam geralmente um dos dois modelos das duas formulas; ou a formula de maioria simples ou a de maioria absoluta.

---

<sup>14</sup> Vide, Duverger, 1970; Lijphart 2003; Mainwaring 2001; Nicolau 1996; Sartori, 1982.

A fórmula de maioria simples é muito utilizada e é conhecida também como *first past the post* e estabelece que o candidato para ser eleito tem que conseguir alcançar o maior número de votos, seja esta derivada de uma maioria simples ou absoluta. Entretanto quando se usa a fórmula da maioria absoluta, que pressupõe que um candidato precisa alcançar a maioria absoluta dos votos para ser eleito é estabelecida geralmente, a realização de dois turnos eleitorais que, em caso de nenhum candidato conseguir alcançar a maioria de votos no primeiro turno, disputa-se um segundo turno entre os dois candidatos mais votados para se definir quem será o candidato eleito.

Existe também casos de países como o Japão, por exemplo, que utiliza uma combinação de fórmulas semipropocionais que pode derivar em três tipos de voto: voto limitado, voto único intransferível e a fórmula que combina uma mistura da maioria simples e da representação proporcional, (Lijphart, 2003).

Os casos de países que utilizam o sistema eleitoral proporcional utilizam geralmente na maioria dos casos uma das três fórmulas mais conhecidas; a D'Hondt, de maiores médias, a Sainte-Laguë de maiores médias modificadas e a de maiores sobras.<sup>15</sup>

Cabo Verde é um arquipélago formado por dez ilhas, sendo nove ilhas habitadas e a eleição dos membros da Assembleia Nacional, a Assembleia que representa todos os caboverdeanos, é feita, pelo sistema proporcional usando o método D'Hondt. Segundo Montero (2003:165), Cabo Verde se inclui no grupo de países que usa um sistema de representação proporcional com uma das médias mais baixas do mundo, ficando assim no grupo de países como Chile, Grécia, Argentina, Uruguai e Turquia.

Os setenta e dois deputados que formam o parlamento caboverdeano são eleitos pelos vinte círculos eleitorais do território nacional, incluindo neste total, três círculos eleitorais do estrangeiro mas que entretanto tem sua sede na capital de Cabo Verde – Praia.

Quando se realizaram as primeiras eleições legislativas democráticas em janeiro de 1991, a legislação eleitoral elaborada para a concretização destas primeiras eleições diretas

---

<sup>15</sup> Para uma explicação clara de como funcionam na prática estas fórmulas, ver Nicolau (1996:49).

e universais manteve alguns aspectos da legislação eleitoral que vigorou no regime autoritário. Entre aqueles aspectos, destaca-se a continuidade do número de deputados a serem eleitos na maioria dos distritos eleitorais que, elegiam, apenas dois deputados na maior parte deles. Assim, nas primeiras eleições democráticas, nos vinte círculos eleitorais do país, dezoito são círculos que elegem dois deputados e apenas em dois círculos - Praia e São Vicente - que são os dois centros mais populosos do país, elegem um número de deputados maior, catorze e onze deputados respectivamente.

Segundo Silva (2007), a manutenção dos círculos de dois deputados no regime democrático é uma herança do regime autoritário que criou uma legislação eleitoral que estabelecia que haveria em cada círculo eleitoral um deputado para cada 3000 eleitores inscritos ou resto superior a 1500 ficando assim estabelecido um mínimo de dois deputados por círculo. Quando os dois principais partidos políticos – PAICV e MPD, negociaram os termos da abertura política e a transição para a democracia, dentre das quais incluíam as regras para a realização das primeiras eleições legislativas democráticas, não foi negociado entre aquelas duas forças políticas qualquer alteração relativo ao número de deputados a ser eleito por cada círculo eleitoral.

A inovação trazida pela legislação eleitoral que vai marcar o período democrático está, primeiro, na redução do número de círculos eleitorais que, no período autoritário, era de vinte e quatro e no novo regime passa para vinte. Uma segunda inovação tem a ver com a criação de três novos círculos eleitorais, os círculos criados no estrangeiro e que representam a grande comunidade caboverdeana emigrada, são eles: o círculo eleitoral da África, círculo eleitoral das Américas e o círculo eleitoral da Europa e resto do mundo. Uma vez que Cabo Verde tem uma forte tradição de emigração e esta se constitui numa diáspora com fortes ligações com o país, considerou-se importante acrescentar aos dezoito círculos eleitorais do território nacional, a representação dessa comunidade emigrada que tem um papel importante sobretudo no que diz respeito ao desenvolvimento económico daquele país.

No território nacional até as últimas eleições legislativas realizadas, em 2006, utilizava-se o nome das ilhas ou então o nome das Freguesias para a denominação de cada

circulo eleitoral. Com a revisão do Código eleitoral feita em 2007, cada ilha vai passar a ser um circulo eleitoral exceptuando a ilha de Santiago que é a maior ilha e a mais populosa que se dividiu em dois circulos eleitorais: Santiago Norte e Santiago Sul (Silva, 2007).

A revisão constitucional feita em 1999 veio trazer estabilidade a um dos parâmetros que a literatura considera determinante para a definição de um sistema eleitoral e tem a ver com o número total dos membros a serem eleitos para o parlamento. Neste sentido, a Carta de 1999 estabelece um mínimo de sessenta e seis deputados e um máximo de 72 deputados a serem eleitos para a Assembleia Nacional.

As leis constitucionais do regime autoritário não chegavam a fixar um número mínimo ou máximo de deputados que deveriam formar a Assembleia e por isso, segundo Silva (2007), percebe-se ao longo do regime de partido único, uma variação no número de deputados que eram eleitos nas eleições legislativas indirectas que se realizavam e que formavam o Parlamento naquele período. O quadro abaixo demonstra esta variação.

**Tabela 5: Número de Deputados Eleitos de 1975/2006**

Ano de Eleições	1975	1980	1985	1991	1995	2001	2006
Número de Deputados	56	63	83	79	72	72	72

Fonte: Silva, 2007

Para apresentação das candidaturas às cadeiras da Assembleia Nacional, a legislação caboverdeana – Constituição da República e a Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 102/V/99 de 19 de Abril) - confere aos partidos políticos o monopólio para apresentação de candidatos. É neste sentido que Silva afirma:

Das três eleições que se realizam por sufrágio universal e directo – presidenciais, legislativas e municipais, as legislativas constituem as únicas em que os partidos políticos detém o monopólio constitucional de apresentação de candidaturas (...) Ao estabelecer que a apresentação de candidaturas cabe aos órgãos competentes dos partidos políticos ou das coligações de partidos políticos o Código



remete para os estatutos dos partidos e os pactos de coligação a definição do órgão que escolhe os candidatos. Ora esse órgão não só escolhe os candidatos mas também procede à sua ordenação, determinando o lugar que cada um ocupa na lista. A lista apresentada é, assim, uma lista fechada e bloqueada o que quer dizer que o eleitor não pode acrescentar mais nomes, nem alterar a ordem pela qual foram apresentados pelos partidos. O voto do eleitor é, pois, um voto de lista, considerado no seu todo. Como os mandatos são atribuídos pela ordem como figuram nas listas, é fácil entendermos as críticas sobre o poder das máquinas partidárias, que, em última instância, e de acordo com a ordenação da lista, acabam por influenciar ou determinar quem vai ser eleito. (Silva, 2007:287)

Uma legislação eleitoral que estabelece um sistema eleitoral proporcional que usa o método D'Hondt e que define a lista fechada bloqueada apresentada pelos partidos políticos para a apresentação de candidaturas ao Legislativo, produz que tipo de sistema partidário?

A literatura tende a afirmar que países que utilizam o sistema eleitoral proporcional acabam por produzir um sistema multipartidário, enquanto que aqueles que utilizam o sistema majoritário tenderiam ao dualismo do sistema partidário. Para Sartori (1982), a dimensão da estrutura partidária de um país está muito ligado as fórmulas eleitorais utilizadas no cálculo dos votos que vai definir a quantidade das cadeiras a serem distribuídas. Assim, para aquele autor, as fórmulas de maioria simples favorecem a existência de sistemas bipartidárias resultando numa representação parlamentar de 2 partidos políticos no legislativo. Já pelas fórmulas do sistema proporcional geralmente a média de partidos que consegue representação parlamentar é de 3,5 partidos com assento parlamentar.

As teorias dos sistemas eleitorais sustentam, como afirmamos atrás, a existência de vários parâmetros que são variáveis determinantes dos sistemas eleitorais e que acabam por influenciar no resultado final das eleições o que contribui para varias interpretações. Por isso, segundo Nicolau (1996), é possível encontrar casos de países que utilizam o sistema majoritário mas que entretanto não tem um parlamento bipartidário, como é o caso do

Canadá por exemplo, e também, de acordo com esse autor, é possível encontrar alguns casos de países que utilizam o sistema de representação proporcional mas que na prática acabam por ter um parlamento que funciona como se tivesse um sistema bipartidário, pois o Legislativo funciona com a representação de dois partidos, a Áustria é um exemplo.

No nosso entender, Cabo Verde é também um exemplo de país que tem um sistema eleitoral proporcional mas que na prática funciona como se utilizasse um sistema majoritário e com um Legislativo claramente bipartidário, funcionando desde das primeiras eleições legislativas realizadas em Janeiro de 1991 como um caso de um bipartidarismo puro. Mas que fatores poderiam explicar a consolidação de um sistema bipartidário naquele país?

Alguns fatores explicam a consolidação do sistema bipartidário em Cabo Verde. O primeiro aspecto relevante, está diretamente ligado aquele fator apontado por Santos (2000) e que tem a ver com a forma como a transição foi feita. De acordo com Santos, a maneira como a democracia é estabelecida num país se reflete depois nos aspectos institucionais do regime democrático, incluindo o sistema eleitoral e o sistema partidário. A forma como a transição democrática é feita, por ruptura ou se negociada, tem implicações diretas nas regras que regulam o processo decisório e nas relações entre o Executivo e o Legislativo que são também influenciados diretamente pelo sistema partidário que cada país cria.

Quanto ao processo de instalação do regime democrático em Cabo Verde, conforme falamos atrás, ele foi um processo negociado e as etapas de negociação envolveram apenas duas forças políticas – PAICV e MPD. O pacto da transição não simbolizou no entanto a ruptura de aspectos centrais da legislação eleitoral que preservou alguns aspectos importantes que passaram para o regime democrático como herança do período autoritário o que acaba por afetar a estrutura e a configuração do sistema partidário que emerge no novo regime em 1990.

A preservação da magnitude dos círculos eleitorais, onde a maior parte deles elege dois deputados, aliado ao fato que apenas um único partido consegue se legalizar e

organizar para disputar as primeiras eleições democráticas de Janeiro de 1991, confere aos resultados produzidos naquelas eleições uma alteração de domínio partidário no parlamento. De uma Assembleia monopartidária passamos a ter a existência de dois partidos políticos e a partir daí nasce um sistema partidário com uma clara tendência bipartidária.

O bipartidarismo é mantido nas segundas eleições legislativas de 1995 quando o MPD confirma uma segunda vitória nas eleições legislativas do referido ano. É a partir das eleições legislativas de 2001 que podemos considerar que em Cabo Verde se consolidou um sistema bipartidário, pois seria a partir das eleições de 2001 que fica claro que vingou um padrão bipartidário naquele país. Surgem outros partidos disputando as cadeiras da Assembleia Nacional, mas os resultados daquela eleição não resultou numa mudança de representação partidária no parlamento caboverdeano, confirmando assim a tendência que já vinha se desenhando desde das primeiras eleições legislativas.

Não são só os aspectos ligados ao processo de transição política e da continuidade da maioria dos círculos eleitorais que elegem apenas dois deputados que favorecem a estabilização e consolidação do sistema bipartidário em Cabo Verde. A fórmula D' Hondt também acaba por favorecer aquele padrão.

A literatura reconhece que o método D' Hondt é a fórmula de representação proporcional menos proporcional e isso não deixa de ser um paradoxo porque seu objetivo principal é traduzir de maneira mais fiel as preferências dos eleitores numa representação proporcional no órgão legislativo. Na prática o método D' Hondt costuma favorecer os grandes partidos em detrimento dos pequenos partidos (Jalali, 2007; Lijphart, 2003, Nicolau, 1996). A fórmula D' Hondt tem favorecido assim aos dois principais partidos políticos caboverdeanos – PAICV E MPD - que se tem revezado no poder, pelo fato daqueles dois partidos conseguirem eleger o maior número de deputados nos dois círculos de maior magnitude eleitoral e controlam assim as cadeiras do Legislativo caboverdeano.

Dois outros fatores não menos importantes também têm contribuído para a manutenção deste padrão bipartidário. O primeiro tem a ver com o fato de que em Cabo

Verde, os partidos políticos terem o direito legal de receber financiamento público de acordo com sua representação parlamentar. Os partidos dispõem, assim, de recursos públicos para custear seus gastos com campanha eleitoral. O segundo factor diz respeito ao fato de também disporem de um tempo determinado de antena nos média nacional de acordo com a proporcionalidade de cadeiras no parlamento. Estas duas razões influenciam também no nosso entender a manutenção do padrão bipartidário.

Acreditamos que desde de 1991 os dois principais partidos políticos conseguiram consolidar uma estrutura partidária em todos os círculos eleitorais. Os dois maiores partidos acabam por ter uma maior vantagem em relação aos pequenos partidos no período das campanhas eleitorais e o resultado tem sido o fato que praticamente apenas os dois maiores partidos conseguem apresentar listas de candidatos para as eleições legislativas em todos os círculos eleitorais de Cabo Verde.

Um outro fator que também pode ser apontado como favorecedor do bipartidarismo naquele arquipélago tem a ver com a própria configuração física daquele país que, deve ser considerado e que contribui para dificultar o crescimento eleitoral dos pequenos partidos. O fato de Cabo Verde ser um arquipélago insular joga como um fator adverso ao estabelecimento dos pequenos partidos em todas as ilhas, pois tal aspecto, depende sobretudo de recursos financeiros e os pequenos partidos encontram muitas limitações, o que dificulta que eles consigam estabelecer uma estrutura partidária permanente em todas as ilhas.

Mesmo quando os pequenos partidos resolvem estabelecer coligações, como aconteceu nas eleições de 2001, a performance eleitoral deles não é positiva. Os dois maiores partidos caboverdeanos engolem os partidos pequenos, que, não conseguem obter votos suficientes que possam ser traduzidas numa força parlamentar relevante. Todas as eleições legislativas realizadas até hoje em Cabo Verde têm comprovado que, os partidos pequenos não tem nenhuma expressão relevante e não têm influência sobre a composição das cadeiras do Legislativo, e não acreditamos que tal situação vá alterar tão cedo.

Walle (2000), que no seu estudo analisa os tipos de partidos políticos e de sistemas partidários que emergiram no continente africano com o advento da democracia nos anos noventa e, também Lopes (1999), classificam Cabo Verde como sendo um país com uma estrutura partidária de partido dominante e não como um sistema bipartidário como defendemos. Na classificação de Walle (2000:54), o sistema partidário caboverdeano confere a um partido a possibilidade de obter mais de 60% das cadeiras do parlamento situação que efectivamente aconteceu nas duas primeiras eleições legislativas realizadas em 1991 e 1995, mas que entretanto não é suficiente para fazer tal classificação.

**Tabela 6: Sistemas de Partidos na África**

Sistemas de Partidos Fragmentados*	Sistemas de Partidos dominantes**
Benin	Lesoto
Congo	Zâmbia
Madagáscar	Seychelles
Níger	Burundi
Serra Leoa	Cabo Verde
RCA	Guiné Bissau
Malawi	

Fonte: Walle, 2000.

\* Partidos Fragmentados são considerados nos casos onde os maiores partidos não conseguem alcançar 50% das cadeiras do parlamento. \*\* Sistemas de partidos dominantes são considerados naqueles casos onde um dos maiores partidos alcança mais de 60% dos lugares do Legislativo.

Lopes também sustenta a posição que os resultados das eleições legislativas de 1991 e de 1995 produzem um sistema partidário de partido dominante e que Cabo Verde passou de um sistema de partido único para uma situação de absolutismo partidário, onde um partido é dominante ou hegemónico controlando o poder político, (1999:46).

No nosso entender, estas duas posições não estão corretas por duas razões que consideramos relevantes. Primeiro, conforme defende Sartori (1982:224), só é possível classificar um sistema de partido como sendo dominante quando, pelo menos, durante quatro legislaturas consecutivas um partido mantém-se no poder e consegue alcançar no mínimo três maiorias absolutas consecutivas, o que permite a partir daí falar de uma estabilização do sistema político partidário.

Os resultados das eleições legislativas de 1991 a 2006, apresentadas nas últimas páginas deste capítulo, não apontam para esta situação defendida por Sartori e não indicam aquela estabilização considerada necessária segundo aquele autor como condição para se falar de partido dominante.

Por outro lado os resultados eleitorais das quatro eleições legislativas realizadas em Cabo Verde, desde da abertura política até hoje, apresentam características que correspondem com aquelas regras apontadas por Sartori e que permitem definir que o que existe naquele país é sim um sistema bipartidário. Estas regras seriam: a) há dois partidos que competem para conseguir a maioria absoluta das cadeiras do parlamento, b) um dos partidos consegue maioria parlamentar, c) a maioria parlamentar garante que um partido governe sozinho e, por último, o aspecto central do bipartidarismo d) a alternância e a rotatividade no poder continua existindo e sendo possível.

O padrão bipartidário aliado ao fato de as cadeiras no legislativo serem disputadas através de listas fechadas e bloqueadas vai ter implicações diretas na atuação do Legislativo e vai determinar um tipo de relacionamento específico entre Executivo e Legislativo, afetando significativamente o peso deste último no processo decisório conforme veremos nos capítulos da parte 5 desta tese.

O que importa deixar claro aqui é que o sistema eleitoral caboverdeano do regime democrático em Cabo Verde favorece os dois principais e maiores partidos – PAICV e MPD - que desde 1991 tem dominado a cena política e se revezado no poder. O sistema eleitoral contribuiu também, para a consolidação de um sistema de partidos claramente bipartidário e dualista, que vai determinar um modo específico de funcionamento do Legislativo. Como veremos mais adiante o funcionamento do Legislativo caboverdeano valoriza muito a dimensão partidária e do grupo parlamentar tornando o deputado individual quase que um refém do partido e amarrado as regras e diretrizes do grupo parlamentar, logo do partido político, que no fundo é quem controla o grupo parlamentar.

A situação bipartidária também afeta aquelas funções consideradas clássicas do Legislativo: a função de fiscalização e controlo e prejudica também, o princípio de

separação do poder. Estes serão os dois pontos que abordaremos com mais vagar no nosso próximo capítulo.

A estrutura bipartidária que se consolidou em Cabo Verde é completamente distinta do padrão partidário que se consolidou nos outros países africanos com a democratização. Após o fim dos regimes de partido único proliferou naquele continente um número grande de partidos políticos e esse multipartidarismo exacerbado tem sido de acordo com alguns autores (Riley, 1992:547), um fator de instabilidade e em vários países não tem ajudado a uma efetiva consolidação de um sistema partidário estável e forte, pelo contrario, o multipartidarismo africano é caracterizado por um número muito grande de partidos fracos, que não conseguem em muitos casos ter, sequer, uma organização nacional e muitos não tem uma definição programática clara.

No seu estudo Walle (2000) afirma que a média de partidos políticos representados nos parlamentos africanos é de 6,3 a 7,2 partidos, mas que entretanto é possível perceber na maioria dos casos que há um partido dominante que consegue alcançar cerca de 15% das cadeiras no Legislativo e o resto das cadeiras fica fragmentado por vários pequenos partidos. Esta estrutura partidária fragmentada contribui segundo aquele autor, sobretudo, para a existência de praticas clientelistas e a manutenção de relações neopatrimoniais que Walle caracteriza como relações de dependência entre os pequenos partidos e os grandes partidos, baseados numa relação patrão-cliente, onde a troca de favores é considerada normal, contribuindo desta forma para a manutenção desse padrão partidário fragmentado e, fragilizando o funcionamento institucional da própria democracia.

Os resultados seguintes das eleições legislativas realizadas em quatro momentos em Cabo Verde comprovam assim a tendência da característica bipartidária do sistema partidário caboverdeano, aspecto completamente peculiar dentro do panorama partidário africano, que parece mais um mosaico dado a quantidade de partidos que existem nos restantes países daquele continente.

**Tabela 7: - Resultado das primeiras eleições legislativas de 13 de Janeiro de 1991**

Círculos Eleitorais	Eleitores Inscritos	Nº de votantes	Deputados a eleger	Votos (em %)*			
				MPD	PAICV	Branços	Nulos
Boa Vista	1.897	1.689	2	31,3	65,8	0,4	2,5
Brava	3.000	2.489	2	49,9	45,0	0,1	5,0
Maio	2.334	1.876	2	40,6	54,3	1,6	3,5
Sal	4.380	3.076	2	52,4	43,7	0,9	3,0
Nossa Senhora da Ajuda	4.033	3.694	2	29,6	67,9	0,4	2,1
Nossa Sra. da Conceição	6.916	5.857	3	36,9	59,6	0,2	3,3
São Lourenço	3.925	3.217	2	35,4	60,0	0,3	4,3
Praia Urbano	27.548	19.117	12	59,7	36,9	0,5	2,9
Praia Rural	4.995	4.133	2	68,5	28,1	0,7	2,7
Praia Rural 2	2.849	2.116	2	52,0	40,1	0,6	7,3
Santa Catarina	14.608	10.206	6	72,9	19,3	0,5	7,3
São Salvador do Mundo	3.654	2.847	2	60,0	26,1	0,9	13,0
São Lourenço dos Órgãos	12.113	9.300	5	72,8	20,6	0,5	6,1
Tarafal	11.604	8.147	2	68,9	24,9	0,8	5,4
Nossa Sra. do Livramento	5.084	4.325	2	72,2	21,4	0,3	6,1
Santo Crucifixo	5.702	4.730	2	80,9	12,7	0,7	5,7
Santo António das Pombas	3.555	2.904	2	64,5	26,2	0,5	8,8
Santo André	1.842	1.408	2	72,5	18,2	0,9	8,4
Nossa Senhora do Rosário	5.944	4.695	3	54,0	31,1	0,6	14,3
Nossa Senhora da Lapa	1.153	916	2	61,0	29,5	0,9	8,6
Nossa Senhora da Luz	27.408	21.380	12	74,9	19,9	0,4	4,8
São João Batista	5.444	4.425	2	66,7	25,1	0,5	7,7
África	2.976	1.557	2	31,9	64,2	0,4	3,5
América	857	495	2	20,6	77,4	0,2	1,8
Europa	2.997	965	2	55,0	41,6	1,9	1,5
<b>Total</b>	<b>166.818</b>	<b>125.564</b>	<b>79</b>	<b>62,5</b>	<b>31,6</b>	<b>0,5</b>	<b>5,4</b>

Fonte: Boletim Oficial de Cabo Verde nº 3, 25 de Janeiro de 1991.

\* Percentuais calculados sobre o total de votantes.



**Tabela 8: Eleições Legislativas de 27 de Dezembro de 1995**

Circuitos Eleitorais *	Eleitores Inscritos**	Nº de votantes	Deputados a eleger*	Votos (em %)**						
				MPD	PCD	PAICV	UCID	PSD	Branços	Nulos
Paul	4.065	3.491	2	68,25	2,49	27,43	1,83	-	0,91	3,55
Ribeira Grande	11.075	9.429	4	74,06	6,73	16,07	3,14	-	0,74	6,31
Porto Novo	8.241	6.777	3	69,64	5,63	24,72	-	-	0,95	4,50
São Vicente	32.693	25.582	11	64,94	5,09	26,63	2,87	0,47	0,95	3,47
São Nicolau	7.459	6.154	2	71,98	2,65	25,37	-	-	0,92	5,16
Sal	5.554	4.215	2	53,42	5,26	41,32	-	-	-	-
Boa Vista	2.023	1.785	2	39,69	5,91	52,82	1,58	-	1,06	3,24
Maio	2.741	2.293	2	53,80	9,27	36,93	-	-	2,39	3,01
Praia	41.193	34.519	13	58,43	8,02	32,60	0,63	0,32	0,65	2,75
São Domingos	5.865	5.124	2	75,43	4,56	17,67	1,91	0,41	0,93	4,21
Santa Cruz	12.940	10.423	4	72,15	6,92	16,81	1,19	2,92	1,06	3,96
Santa Catarina	20.283	15.224	7	70,33	7,28	17,99	1,42	2,97	1,20	7,24
Tarrafal	13.270	8.816	4	44,93	4,18	12,70	1,09	0,32	-	-
São Filipe	12.003	10.031	4	31,60	9,36	58,04	0,61	0,39	0,48	1,85
Mosteiros	4.372	3.478	2	44,56	2,78	52,66	-	-	1,43	2,30
Brava	3.350	2.865	2	58,97	5,42	35,59	-	-	0,24	1,99
Países Africanos	4.414	2.946	2	42,67	12,11	45,21	-	-	1,15	2,75
Países Americanos	5.993	3.267	2	33,64	8,16	50,77	6,98	-	0,36	0,09
Países Europeus e resto do mundo	10.114	2.482	2	40,93	12,15	36,74	10,16	-	1,77	1,08
<b>Total</b>	<b>207.648</b>	<b>158.901</b>	<b>72</b>	<b>61,29</b>	<b>6,72</b>	<b>29,75</b>	<b>1,55</b>	<b>0,68</b>	<b>0,82</b>	<b>3,45</b>

Fonte: Boletim Oficial, II Série, Nº 52, quarta-feira, 27 de Dezembro de 1995

\* Vale ressaltar que nessas eleições houve uma diminuição no número dos circuitos eleitorais bem como no de deputados a eleger.

**Tabela 9: Resultados das Eleições Legislativas de 14 de Janeiro de 2001**

Circulo Eleitoral	Eleitores Inscritos	Nº de Votantes	Deputados a eleger	Votos (em %)*						
				MPD	PAICV	ADM	PRD	PSD	Branco	Nulos
Paul	4.812	3.524	2	53,83	40,30	0,85	1,47	0,00	0,25	3,30
Ribeira Grande	12.547	8.487	3	49,95	37,56	3,18	4,29	0,63	0,55	3,84
Porto Novo	9.533	6.180	3	46,17	43,59	2,20	1,62	0,76	0,60	5,06
São Vicente	40.243	23.241	11	33,91	49,40	12,55	1,53	0,47	0,54	1,60
São Nicolau	8.684	4.733	2	55,40	34,08	1,67	3,50	0,00	0,81	4,54
Sal	6.854	4.162	2	38,52	56,23	1,59	0,90	0,41	0,63	1,70
Boa Vista	2.344	1.710	2	50,17	42,86	0,87	2,62	0,24	1,09	2,15
Maio	3.422	2.463	2	53,96	36,34	2,92	4,18	0,00	0,61	1,99
Praia	54.088	31.560	14	32,06	52,20	8,70	4,09	0,44	0,33	2,18
São Domingos	6.783	4.233	2	50,37	31,31	3,87	10,21	0,42	0,66	3,16
Santa Cruz	16.792	10.435	4	41,26	51,55	1,65	2,25	0,25	0,40	2,64
Santa Catarina	25.050	11.669	7	38,17	46,40	4,35	4,72	0,40	0,30	5,66
São Miguel	8.145	4.196	2	55,93	28,64	4,79	4,55	0,41	5,11	0,57
Tarrafal	9.052	4.030	2	51,20	35,13	5,06	5,46	0,75	0,20	2,20
São Filipe	14.050	7.436	4	32,65	60,35	3,75	0,67	0,00	0,56	2,02
Mosteiros	5.249	3435	2	35,54	60,72	0,33	1,14	0,00	0,41	1,86
Brava	4.474	2.784	2	47,05	48,38	1,16	1,18	0,00	0,15	2,08
África	5.702	2.486	2	28,52	50,16	3,58	9,82	1,57	0,85	5,50
Américas	8.120	2.812	2	23,26	67,46	5,37	0,78	0,72	0,99	1,42
Europa e resto do mundo	14.182	2.260	2	24,78	54,03	10,93	4,42	2,34	1,60	1,90
<b>TOTAIS</b>	<b>260.126</b>	<b>141.836</b>	<b>72</b>	<b>39,19</b>	<b>47,85</b>	<b>5,89</b>	<b>3,27</b>	<b>0,44</b>	<b>0,63</b>	<b>2,73</b>

Fonte: Boletim Oficial de Cabo Verde, Suplemento de 21 de Janeiro de 2001.

\* Os percentuais relativos aos votos de cada partido referem-se ao total de votos, ou seja, a soma dos votos válidos, brancos e nulos.

**Tabela 10: Resultados das Eleições Legislativas de 22 de Janeiro de 2006**

Circulo Eleitoral	Eleitores Inscritos	Nº de Votantes	Deputados a eleger	Votos (em %) *						
				MPD	PAICV	UCID	PRD	PSD	Branco	Nulos
Paul	5290	3.820	2	47,49	50,97	0,00	0,00	0,00	0,60	1,66
Ribeira Grande	13.356	8.758	3	54,50	43,35	0,00	0,00	0,00	0,64	1,84
Porto Novo	10751	7413	3	43,72	53,35	0,00	1,36	0,00	0,55	1,85
São Vicente	46945	27459	11	35,15	46,81	16,76	0,45	0,00	0,40	0,96
São Nicolau	9064	5469	2	50,80	46,92	0,00	0,00	0,00	0,84	1,75
Sal	10577	6301	2	43,56	54,66	0,00	1,03	0,00	0,49	0,50
Boa Vista	3340	2299	2	45,45	53,70	0,00	0,00	0,00	0,42	0,84
Maio	4194	3070	2	57,88	40,96	0,00	0,00	0,00	0,74	0,69
Praia	64.543	39029	15	44,39	53,46	0,00	0,77	0,47	0,39	0,82
São Domingos	7.846	5404	2	59,70	36,80	0,00	0,69	0,67	0,62	1,76
Santa Cruz	19174	12174	4	37,33	59,77	0,00	1,27	0,71	0,31	1,24
Santa Catarina	28176	14280	6	40,97	55,32	0,00	1,3	0,9	5,0	4,78
São Miguel	9268	5058	2	54,78	40,54	0,00	2,21	0,67	0,08	1,66
Tarrafal	10587	5090	2	54,70	40,74	0,00	1,04	0,48	0,42	2,13
São Filipe	17135	10811	4	39,20	60,14	0,00	0,00	0,00	0,20	0,84
Mosteiros	5.969	4137	2	32,80	66,72	0,00	0,00	0,00	0,44	0,57
Brava	5012	2851	2	43,46	55,78	0,00	0,00	0,00	0,38	0,60
África	8475	3412	2	23,04	73,73	0,00	0,00	2,06	0,41	1,53
Américas	11388	3092	2	27,06	71,20	0,00	0,00	1,00	0,15	0,58
Europa e resto do mundo	31677	4902	2	43,41	53,38	0,00	0,00	2,13	0,13	0,25
<b>TOTAIS</b>	<b>322767</b>	<b>174830</b>	<b>72</b>	<b>44,02</b>	<b>52,30</b>	<b>2,64</b>	<b>0,64</b>	<b>0,39</b>	<b>0,36</b>	<b>1,08</b>

Fonte: Boletim Oficial Nº 11, I Série, 14 de Março de 2006.

### **4.3: Partidos Políticos na Assembleia Nacional em Cabo Verde – padrão de comportamento no regime democrático (1996/2005)**

No capítulo anterior afirmamos que Cabo Verde adota formalmente o sistema eleitoral proporcional, utiliza a fórmula do método de D' Hondt e o processo de apresentação de candidaturas para o Legislativo é feito através de listas partidárias fechadas e bloqueadas. Entretanto, ainda que aquele país adote o sistema proporcional e um sistema partidário de lista fechada, os resultados das quatro eleições legislativas realizadas desde da abertura política realizadas em Janeiro de 1991 até as últimas eleições realizadas em Março de 2006, resultou, na prática, no funcionamento de um sistema partidário essencialmente bipartidário e com características de um sistema eleitoral majoritário, aspecto completamente distinto daquilo que prevê a literatura.

Conforme afirmamos também no capítulo anterior, a literatura (Lijphart, 2003; Mainwaring, 2001; Santos, 1997), costuma sustentar que o sistema proporcional produz geralmente um sistema multipartidário e logo um Legislativo também multipartidário, onde é difícil encontrar um único partido que controle mais de 50% das cadeiras parlamentares e conseqüentemente onde existe também uma maior dificuldade do Executivo em conseguir facilidade na aprovação da sua agenda legislativa. Esta dificuldade adviria do fato de, em tal situação, o multipartidarismo significar múltiplos interesses em jogo, e, a necessidade de articular interesses tão distintos e muitas vezes mesmo contrários aos do próprio Executivo exigiriam, um esforço maior e um maior empenho daquele órgão, para, conseguir agregar um maior número de apoiantes no parlamento para garantir assim uma maioria que lhe possibilite aprovação das suas propostas.

Já no sistema majoritário, o Legislativo teria um comportamento previsível pois em tal sistema, geralmente se produz uma maioria das cadeiras em favor de um partido que acaba por formar o governo. Isso confere ao Executivo uma tranquilidade para aprovar seu pacote de políticas públicas, visto que o governo desfruta da maioria das cadeiras do parlamento. O modelo do Reino Unido que é muito citado pela bibliografia elucidada este aspecto e, também, de acordo com Lijphart (2003:29) tal sistema, acaba por prevalecer uma situação de preponderância do Executivo sobre o Legislativo:

O Reino Unido tem um sistema de governo parlamentarista, o que significa que o gabinete depende da confiança do Parlamento. Teoricamente, como a Câmara dos Comuns pode destituir o gabinete, ela o “controla”. Na realidade, a relação é invertida. Como o gabinete é composto pelos líderes de um partido majoritário coeso, na Câmara dos Comuns normalmente ele é apoiado pela maioria daquela Casa e pode, confiantemente, contar com a sua permanência no poder e com a aprovação das suas propostas legislativas. O gabinete claramente prevalece sobre o Parlamento. (Lijphart, 2003:29)

A literatura tem enfatizado também que a forma como os partidos fazem a apresentação dos candidatos às cadeiras do Legislativo acabam por determinar posteriormente o comportamento daqueles atores no processo decisório no Legislativo. Assim, a apresentação de candidatos por lista aberta, onde é o eleitor que escolhe a ordem da sua preferência em qual candidato votar, favorece o voto personalizado no interior do Legislativo. Na lista fechada o eleitor não tem essa opção de escolha visto que é o partido que faz previamente a lista e depois apresenta quem são os candidatos e isso estimula o voto partidário no interior do Legislativo. Estas duas modalidades de listas teriam assim, cada uma delas, implicações diferentes no desempenho do parlamentar individual no interior do Legislativo.

De acordo com Santos (1997), o voto personalizado permite um relacionamento direto entre o candidato e a sua base eleitoral e a referência partidária quase que não é lembrada neste relacionamento. Conforme aquele autor afirma «os eleitores escolhem seu deputado de acordo com suas qualidades pessoais, e não segundo sua coloração partidária» (Santos, 1997:3).

O voto na lista fechada por sua vez se dá através de uma relação completamente distinta e contrária a da lista aberta. Como afirma Da Cruz, na lista fechada «os cidadãos, quando votam, não elegem deputados considerados singularmente, mas inseridos em partidos (...) o mandato dos deputados não lhes é pois outorgado pelo povo, mas sim pelos partidos, a quem pertence de facto, se bem que não de jure, a sua titularidade» (Da Cruz, 1988:106).

Estes dois tipos de votos – o personalizado e o partidário - vai ter implicações diretas no comportamento do parlamentar no Legislativo. Em países que utilizam o sistema proporcional e de lista aberta, como é o caso do Brasil por exemplo, muitos pesquisadores tem concentrado suas pesquisas em analisar o tipo de comportamento político no Legislativo e os resultados em termos de aprovação das políticas públicas que dela resulta.

Segundo Santos (1997), existe uma corrente na literatura que defende que o sistema proporcional de lista aberta e tomando como referência o caso brasileiro que tem um Congresso constituído sobretudo por representantes eleitos com base no voto personalizado, molda um Legislativo caracterizado por um comportamento marcado por uma fraca disciplina e coesão partidária e, onde a agenda legislativa estaria focada em políticas públicas de cunho particularistas, pois o empenho do deputado é com o seu círculo eleitoral e sua clientela eleitoral que o elegeu. Por outro lado também, por prevalecer uma agenda com características particularistas, o Legislativo se caracterizaria segundo aquela corrente, por uma certa paralisia decisória nos assuntos de interesse geral e o Executivo teria muita dificuldade em conseguir apoio necessário para aprovar seu pacote de políticas públicas por ser difícil conseguir a maioria do apoio parlamentar necessária para aprovar sua agenda.

Entretanto, os dados de pesquisa de Figueiredo e Limongi (2001) contrariam os argumentos da corrente que defende quer a predominância do voto personalizado quer o da paralisia decisória no Congresso brasileiro. O estudo daqueles dois autores mostra, que o voto personalizado de lista aberta no Brasil, não impede que exista disciplina partidária no processo de votação no Legislativo brasileiro e nem há paralisia decisória, pois os dados das pesquisas realizadas por esse dois autores, comprovam que, o Executivo não tem dificuldades em aprovar seu pacote legislativo e através de uma articulação prévia feita entre o Executivo e as lideranças partidárias no Congresso Nacional, acaba por prevalecer uma forte disciplina de voto entre os partidos que dão sustentação ao Governo no Congresso conseguindo assim o Executivo aprovar a sua agenda no Congresso.

O que importa destacar aqui é o fato de, o tipo do voto, seja ele personalizado ou partidário, vai ter implicações diretas na forma de atuação do parlamentar e na organização

do funcionamento do próprio Legislativo. No capítulo 5 desta tese dedicaremos uma atenção mais pormenorizada sobre a questão da organização do Legislativo em Cabo Verde mas, entretanto, é importante ressaltar aqui que os sistemas partidários de lista aberta ou fechada e os sistemas eleitorais majoritários ou proporcionais influenciam, diretamente, na estrutura organizacional do Legislativo.

O sistema proporcional de lista aberta tem em boa parte dos casos resultado em Legislativos com uma estrutura organizacional descentralizada, onde as comissões parlamentares tem uma força grande e uma importância alta pois é a partir delas, que os deputados tem a oportunidade de ressaltar suas qualidades, mostrar seu trabalho e onde também podem ser avaliados pelas suas iniciativas que depois serão apreciadas pelos eleitores nas urnas (Figueiredo e Limongi, 2001; Santos, 1997, Mainwaring, 2003).

A utilização da lista fechada e bloqueada, resultaria por sua vez, num Legislativo organizado de forma bastante centralizado, onde a iniciativa legislativa do deputado individual é bastante fraca e limitada e sua atuação está muito atrelada as diretrizes do grupo parlamentar que, por sua vez, está em sintonia com as do partido, o que faz do deputado um refém do partido e com uma atuação no Legislativo que acaba funcionando segundo Da Cruz: «são mais a expressão parlamentar do partido do que a expressão partidária do parlamento, ou seja, representam mais o partido no parlamento do que o inverso», (Da Cruz, 1988:107).

Ainda que Cabo Verde adote o sistema proporcional, tal sistema não produz naquele país um sistema multipartidário e nem um Legislativo multipartidário como é habitual e defendido pela literatura, (Lijphart, 2003; Sartori: 1982; Santos, 1997). As quatro eleições legislativas realizadas naquele país de 1991 a 2006 confirmam pelo contrário, que o sistema partidário tem funcionado na pratica como se fosse o caso de um sistema majoritário e confirmam a existência de um padrão bipartidário, sendo que nas duas primeiras eleições legislativas, de 1991 e na de 1995, os resultados produziram um bipartidarismo puro porque apenas dois partidos políticos – PAICV e MPD, controlam as cadeiras da Assembleia Nacional.

Sendo Cabo Verde um país que tem um sistema de governo parlamentar e com um sistema partidário claramente bipartidário, que tipo de comportamento parlamentar vamos encontrar no interior do Legislativo? Quais são as implicações, no que concerne as atribuições do Legislativo perante o Executivo, que se pode esperar deste carácter bipartidário do parlamento caboverdeano? São estas duas questões que orientam este capítulo.

Segundo Santos (1997), os sistemas parlamentares bipartidários se caracterizam pelo fato de, o partido que obtiver o maior número das cadeiras no Legislativo define a agenda legislativa e por isso o Executivo acaba por controlar o processo de tomada de decisão no Legislativo. Neste tipo de sistema partidário, a disputa e a preocupação dos partidos políticos é conseguir o maior número de cadeiras que é a condição para se conseguir aprovar a agenda política que se quer estabelecer. Partindo desta idéia, podemos então fazer a seguinte questão: Tendo em conta os resultados eleitorais das quatro eleições legislativas realizadas em Cabo Verde de 1991 a 2006, como se comportam os partidos políticos com representação parlamentar, relativamente à sua capacidade de iniciativa legislativa?

Nossa principal hipótese defende que, a capacidade de iniciativa legislativa acaba por ser preponderante pelo partido maioritário que sustenta o Governo, enquanto que, o partido da oposição teria, uma capacidade bem mais reduzida na apresentação e aprovação de suas iniciativas legislativas.

É importante deixar claro neste capítulo porque a análise dos dados do período que pretendemos verificar, considera apenas as iniciativas dos dois principais partidos políticos caboverdeanos – o PAICV e o MPD. Nós levamos em conta aquele princípio defendido por Sartori (1982) que sustenta que é preciso considerar um critério de análise quando se considera um sistema partidário de um país. Para aquele autor, como um regime democrático produz um tipo de sistema partidário que pode conter muitos partidos, torna-se crucial identificar quais são aqueles partidos que devem ser considerados como relevantes em tal sistema.



Para Sartori, a força de um partido depende da sua força eleitoral, e do número de votos conseguidos numa eleição que depois serão convertidos em cadeiras no Legislativo. Assim, um partido que não consegue cadeiras no parlamento não é relevante pois não tem força no sistema político.

Por causa da cláusula de barreira que na legislação caboverdeana estabelece que um partido precisa alcançar pelo menos 5% dos votos numa eleição legislativa para obter cadeiras na Assembleia Nacional, as eleições de 1991 e de 1995 produzem resultados que nos levam a atribuir relevância apenas a dois únicos partidos que conseguem efetivamente eleger o maior número de deputados – o MPD e o PAICV. O primeiro partido nas duas primeiras eleições consegue obter uma quantidade de votos que lhe concede uma média de 60% das cadeiras do Legislativo enquanto que, o segundo partido, que fica como oposição, fica com uma média de 30% das cadeiras. A situação inverte nas eleições de 2001 e 2006 quando o PAICV conquista a maioria das cadeiras e o MPD vai para a oposição. O quadro abaixo indica o percentual de cadeiras obtidas por partido nas eleições legislativas realizadas em Cabo Verde desde de 1991.

**Tabela 11: Percentual de Cadeiras Por Partidos Na Assembleia Nacional 1991- 2006**

<b>Ano</b>	<b>MPD</b>	<b>PAICV</b>	<b>OUTROS</b>
<b>1991</b>	<b>62,5</b>	<b>31,6</b>	<b>-</b>
<b>1995</b>	<b>61,29</b>	<b>29,75</b>	<b>9,77*</b>
<b>2001</b>	<b>30,19</b>	<b>47,85</b>	<b>9,16*</b>
<b>2006</b>	<b>29,1</b>	<b>41,2</b>	<b>3,67*</b>

\* Soma de votos de 3 partidos.

Os dados do quadro acima confirmam o padrão bipartidário do sistema político caboverdeano e uma clara hegemonia de dois partidos que acabam por dominar a vida política daquele país. Desde das eleições de 1991 até as últimas eleições realizadas em 2006, os dois maiores partidos – MPD e PAICV tem conseguido controlar em conjunto, mais de 80% das cadeiras da Assembleia Nacional.

Ainda que nas eleições de 1995 um pequeno partido tenha conseguido eleger dois deputados e também, nas eleições de 2001, a formação de uma coligação partidária tenha

alcançado uma representação parlamentar de dois lugares situação que se repetiu recentemente nas eleições de 2006, quando encontramos igualmente um pequeno partido ocupando duas cadeiras no Parlamento caboverdeano, estes pequenos partidos não tem tido entretanto força suficiente para serem considerados relevantes no sistema político caboverdeano mesmo tendo eles conseguido representação parlamentar. É assim por esta razão que nós não consideramos as iniciativas legislativas dos pequenos partidos representados na Assembleia Nacional.

A irrelevância dos pequenos partidos na formulação do processo legislativo em Cabo Verde é considerada também levando em conta outros dois aspectos apontados por Sartori (1982:147) como condição para se considerar um partido forte. Para aquele autor, a fraqueza e a irrelevância de um partido fica evidente quando por muito tempo, não for integrado em nenhuma coalizão majoritária portanto, quando é assim, desnecessário para se ter uma maioria parlamentar. Um partido político torna se importante para aquele autor só quando tiver cadeiras suficientes para determinar uma maioria governamental.

Também de acordo com Sartori (1982), quando um pequeno partido não tem potencial de chantagem e não tem a capacidade de alterar e interferir no processo decisório no Legislativo, significa que ele não tem força suficiente para ser considerado como relevante no parlamento. Aquele autor diz:

Um partido tem condições de relevância sempre que sua existência ou aparência reflete a tática da competição partidária e particularmente quando modifica a direção da competição – determinando uma transferência da competição centrípeta para centrífuga, seja para a esquerda, para a direita, ou em ambas as direções – dos partidos voltados para o governo. (Sartori, 1982:147).

Nos quadros e gráficos abaixo podemos verificar o comportamento dos dois maiores partidos no que diz respeito a sua capacidade de iniciativa legislativa. Comprovamos a nossa hipótese de acordo com as evidencias dos dados, pois constatamos que no período onde o partido maioritário é Governo, no Legislativo, o partido que suporta o Executivo acaba por ter maior iniciativa legislativa. Nos dois períodos analisados, os

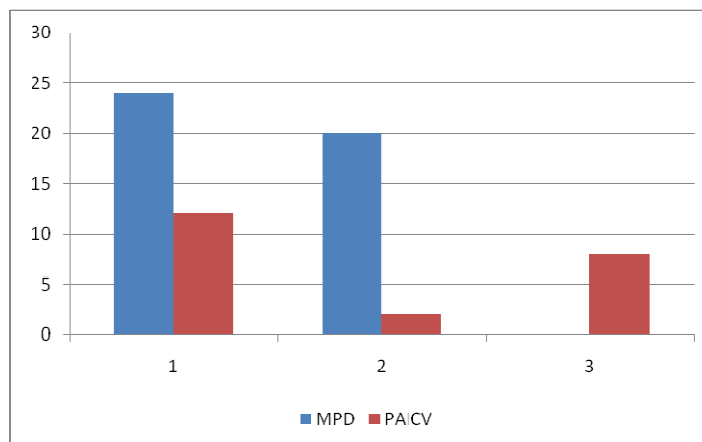
dados indicam para uma clara predominância da capacidade legislativa - cerca do dobro das iniciativas - comparado com o partido da oposição da parte do partido maioritário no parlamento, o que pode indicar que há uma inibição do partido da oposição em apresentar propostas legislativas. Assim, quando o MPD formou o Governo durante o período 1996/1999 o partido apresenta uma capacidade de iniciativa legislativa muito maior que o PAICV que era oposição. Quando a situação inverte e o PAICV passa a ser governo a partir de 2001, a capacidade de apresentação de propostas legislativas por aquele partido é também maior que o da oposição.

**Tabela 12: Propostas de Projetos de Lei Apresentadas Por Partidos (1996/1999)**

Partido	PPL	PPL Aprovadas e Publicadas	PPL Rejeitadas
MPD	24	20	0
PAICV	12	2	8
Total	36	22	8

Fonte: Elaborado com base nos dados do Relatório de Atividades da Direção de Serviços Parlamentares de Agosto de 1999.

**Gráfico 2: Propostas de Projetos de Lei Apresentadas Por Partidos (1996/1999)**



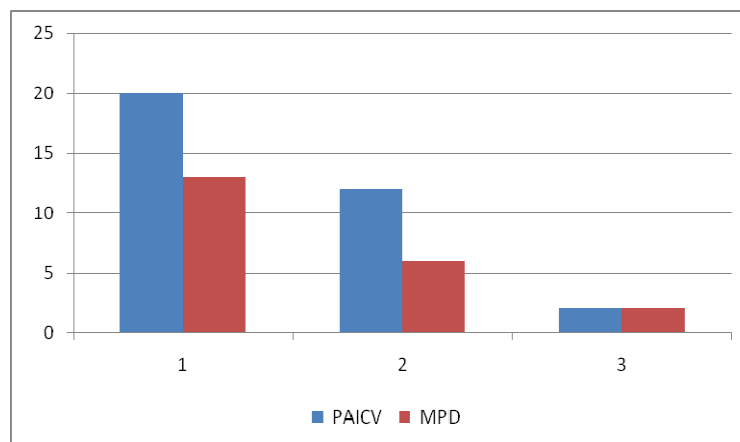
**Tabela 13: Propostas de Projetos de Lei Apresentadas Por Partidos (2001/2005)**

Partido	PPL	PPL Aprovadas e Publicadas	PPL Rejeitadas
PAICV	20	12	2
MPD	13	6	2
Total	33	18	4

Fonte: Elaborado com base nos dados dos relatórios da Direção de Serviços Parlamentares de 2001 a 2005.

\* Dados referentes a Projectos de Lei que deram entrada a partir de 26 de Abril de 2001 a 25 de Outubro 2005.

**Gráfico 3: Propostas de Projetos de Lei Apresentadas Por Partidos (2001/2005)**



Os dados dos períodos analisados apontam também para uma mudança no padrão de comportamento relativamente às iniciativas legislativas originadas do partido de oposição ao longo destes quatro períodos analisados. Assim no período 1996/1999 o índice de aprovação e publicação das iniciativas do então partido da oposição – o PAICV, é consideravelmente menor do que as propostas do MPD no período de 2001/2005 quando o PAICV é governo.

No período entre 1996/1999 quando o MPD é governo, o partido do governo dispõe de uma maioria qualificada no parlamento, garantindo-lhe assim mais de 60% das cadeiras do Legislativo enquanto que a oposição tem cerca de 30%, o que poderá ser uma das razões que explique porque durante aquele período há um maior índice de propostas legislativas não aprovadas.

Já no período 2001/2005 quando ocorre uma alternância do poder, passando o PAICV a deter a maioria absoluta das cadeiras no parlamento, o partido da oposição o MPD, tem um número de aprovação de suas iniciativas legislativas maior comparado com o período anterior relativamente ao partido da oposição e um menor número de propostas também rejeitadas.

Que razões poderiam explicar esse padrão de comportamento dos dois partidos no período analisado e sobretudo as diferenças na atuação quando um é governo ou quando é oposição?

No nosso entender alguns fatores podem explicar o padrão de comportamento dos dois partidos. Primeiro, no período entre 1996/1999 estamos num Parlamento onde um partido tem mais de 60% das cadeiras e por isso tem um poder extraordinário. Autores como Prezeworski (1994) e Walle (2000) chamam atenção pelo fato de, em situações onde um único partido controla mais de 60% das cadeiras do Legislativo, haver uma grande dificuldade do poder Legislativo funcionar de forma a haver equilíbrio de forças entre as forças políticas representadas no parlamento. Em tal situação parece ser mais fácil falar daquilo que Figueiredo e Limongi (2001) e kelsen (1993) designam de obstrução da minoria parlamentar, que resulta num claro desfavorecimento em termos numéricos, do partido da oposição em relação ao maior partido e essa fragilidade vai reflectir no resultado final daquilo que se decide no processo decisório no Legislativo e fica claramente em desvantagem o partido da oposição<sup>16</sup>.

Por outro lado, também, o período entre 1996/1999 corresponde ainda aos primeiros anos da transição democrática que, apesar de ser referida como uma transição exemplar, na verdade, ela é marcada por muitos episódios tensos e não deixa de ter também seus aspectos de conflito. Não podemos esquecer, como afirma Meyns (2002), que o MPD é formado por dissidentes do PAICV e o processo de abertura política é marcado por alguns episódios tensos e mal resolvidos que no nosso entender são depois transpostos às instancias institucionais do regime democrático sendo uma delas o Parlamento.

---

<sup>16</sup> Para kelsen, (1993), o obstrucionismo caracteriza por um claro abuso de regras do procedimento parlamentar como por exemplo abusar dos direitos parlamentares para impedir o processo de tomada de decisão gerando paralisia aos mecanismos parlamentares de formulação de decisões.

Segundo Silva (1995),<sup>17</sup> a Assembleia Nacional nos primeiros anos do regime democrático é marcada por um ambiente extremamente tenso, de forte violência verbal e com muitos conflitos que resultam numa clara obstrução da minoria. Silva entende que a força parlamentar detida pelo governo do MPD contribui para que a Assembleia Nacional fosse, de acordo com suas palavras, caracterizada por uma «instrumentalização pelo governo e banalização das suas competências. Não é tolerável que um parlamento seja policiado, dirigido e comanda pelo chefe de Governo” e tal situação no nosso entender vai reflectir na forma como se faz a formulação do processo legislativo e no comportamento dos atores representados no parlamento.

No período posterior, a partir de 2001, quando há mudança na composição do Legislativo, passando o anterior partido da oposição a deter a maioria das cadeiras do parlamento e o partido que era governo passa para oposição, portanto ocorrendo um deslocamento no polo das forças partidárias no Legislativo e, uma vez que, ocorre um processo de transferência de voto que confere ao PAICV maioria das cadeiras, dois aspectos podem explicar a diferença de comportamento quanto as iniciativas legislativas originadas do partido da oposição neste novo cenário.

É preciso ter em conta, em primeiro lugar, que o PAICV não consegue nas urnas aquela maioria qualificada e logo não consegue obter o mesmo número de cadeiras obtidas pelo MPD nas duas primeiras eleições legislativas, a de 1991 e a de 1995. Esse aspecto no nosso entender contribui para um comportamento diferente.

Um segundo aspecto, que nos parece válido ressaltar, tem a ver com algumas mudanças que ocorreram no seio do MPD e que resultaram em duas cisões partidárias produzindo conseqüentemente mudança na liderança daquele partido e isso no nosso modo de ver reflete também no seu estilo de fazer política, influenciando a sua atuação no parlamento. O líder do MPD naquele período chega a declarar a imprensa que apesar de terem perdido a maioria das cadeiras no parlamento iriam pautar por um comportamento maduro e responsável e que não seriam uma oposição “bota abaixo”<sup>18</sup>. Essa postura e essa

---

<sup>17</sup> Silva, Arnaldo. “O próximo parlamento não pode ser nem de matilha, nem de canibais, nem de víboras.” ASemana, Praia, 16 Out. 1995.

<sup>18</sup> Lopes, José V. “Assembleia Nacional de cara nova.” ASemana, Praia, 16 Fev 2001.

mudança na liderança talvez tenha se traduzido num parlamento menos tenso e menos conflituoso criando assim um ambiente mais tolerante na relação entre as forças políticas com representação parlamentar e com reflexos diretos no processo decisório do Legislativo.

Ainda neste capítulo abordaremos um outro aspecto relativo ao comportamento dos partidos no Legislativo cabo-verdeano e está diretamente ligado a uma das funções principais do poder Legislativo. De acordo com Rennó (2003), as constituições costumam conceder um conjunto de responsabilidades aos deputados para além da iniciativa legislativa. De entre estas responsabilidades destacam-se as atividades voltadas para a fiscalização e investigação dos atos do Executivo, a capacidade de requerer a instituição de comissão parlamentar de inquérito, a solicitação de informação ao Tribunal de Contas, etc (Rennó, 2003:172). Essas atividades de fiscalização são por sua vez consideradas pela literatura (Figueiredo e Limongi, 2001; Lijphart, 2003; Duverger, 1970), como condição essencial e vital do princípio de separação de poderes.

Lijphart afirma que a questão da separação de poderes e as atividades de fiscalização dos atos do Executivo ficam, profundamente condicionados num Legislativo com padrão bipartidário e majoritário pois, tendo o Executivo a maioria das cadeiras do parlamento e sendo suportado pela maioria, ela quase que omite a sua função fiscalizadora ficando esta função delegada quase que exclusivamente ao partido da oposição.

Levando em consideração as atividades de fiscalização que o Legislativo deve desempenhar sobre as ações realizadas pelo Executivo, procuramos analisar também, se aquela posição defendida por Lijphart (2003), ocorre no parlamento em Cabo Verde. Nossa pesquisa procurou dados que pudessem esclarecer também relativamente as atividades de fiscalização.

Segundo Fonseca (2001), as atividades de fiscalização e de controlo são uma das mais importantes que os parlamentos modernos desempenham. Contudo, como aquela autora afirma, tais atividades vão depender muito dos mecanismos constitucionais e regimentais vigentes em cada país e que permitirão um maior ou menor controlo.

No regimento da Assembleia Nacional, a fiscalização e o controlo parlamentar sobre as atividades do Executivo estão estabelecidos no capítulo III, do título IV, que trata dos processos de orientação e fiscalização política e é a partir daí que podemos identificar no regimento daquele órgão três tipos de instrumentos de controlo. Assim no caso caboverdeano o controlo parlamentar pela efetivação da responsabilidade política do Governo pode ser feita por três vias: a) apreciação do programa do governo, moção de confiança e moção de censura; b) controlo parlamentar clássico podendo ser feito através de interpelações, perguntas ao governo e inquéritos parlamentares; c) outros mecanismos de controlo parlamentar que pode ser feito através do Debate sobre o Estado da Nação, Debate do Estado da Justiça, Debates sobre Questões de Política Interna e Externa e também as petições populares que podem ser também consideradas segundo Fonseca como uma via de controlo, (Fonseca, 2001).

As comissões de inquérito parlamentar que são consideradas uma excelente ferramenta de fiscalização dos atos do Executivo, em Cabo Verde não têm cumprido entretanto, de acordo com Fonseca, um papel eficiente e desejado. Aquela autora explica que isso se deve ao fato de:

Na prática constitucional caboverdeana, as comissões de inquérito, na medida em que integram uma maioria de membros afetos à maioria parlamentar que sustenta o governo não têm produzido resultados que traduzam uma efectiva fiscalização do Governo (Fonseca, 2001:38)

Fazemos igualmente uma análise das interpelações feitas ao Executivo visto que também elas são considerada uma actividade de fiscalização e pegamos como período de referência a VI Legislatura, incluindo o período de Outubro de 2001.

Para a nossa análise o período de referência considerado foi a VI Legislatura, realizada no período que compreende os trabalhos parlamentares que decorrem a partir de Outubro de 2001 a Julho de 2002.



O quadro abaixo leva-nos a constatar que contrariamente ao que sustenta a literatura, o maior número de perguntas acaba sendo feita pelo partido maioritário, portanto o partido que suporta o governo, indicando assim que o PAICV apresentou a mesa da Assembleia Nacional um maior número de perguntas que o partido da oposição – MPD, o que contraria o que geralmente a teoria defende que é ser geralmente o partido da oposição que fica com a responsabilidade de questionar os atos do Executivo.

Entretanto os dados indicam que é o partido da oposição que apresenta o maior número de perguntas relativamente ao círculo eleitoral da onde o deputado é eleito. Tal aspecto leva-nos assim a concluir que a oposição tem uma maior preocupação com as matérias que dizem respeito diretamente a sua clientela eleitoral, ficando, com uma atuação bem mais tímida relativamente às questões de cunho nacional e referentes as políticas de interesse geral.

**Tabela 14: Fiscalização aos Atos do Executivo (2001/2002)**

Partidos	Perguntas Feitas ao Governo	Perguntas Sobre Questões Referentes ao Círculo Eleitoral	Perguntas Sobre Questões Referentes á Política Política Nacional
PAICV	290	150	140
MPD	228	174	54
Total	518	324	194

Fonte: Elaborado com base nos dados do Relatório da Actividade da 2ª Sessão Legislativa, Outubro 2001 a Julho 2002, Direcção dos Serviços Parlamentares.

\* Dados referentes ao período de Outubro de 2001 a Junho de 2002.

Para a conclusão deste capítulo podemos afirmar que os dados analisados apontam para uma baixa iniciativa legislativa dos partidos políticos representados no parlamento quando estão na oposição e uma mudança de comportamento quando o partido é maioritário e sustenta o governo, tendo uma capacidade de iniciativa muito maior. Também o comportamento da oposição política, no que diz respeito a função de fiscalização e controlo dos atos do Executivo demonstra ser completamente distinto daquilo que a literatura costuma ressaltar como sendo o normal. As evidencias indicam que a preocupação maior da oposição relativamente a fiscalização dos atos do Governo estão diretamente voltados para as preocupações com o círculo eleitoral e portanto voltado para preocupações de cunho local, enquanto as questões relativos ao interesse geral e de

carácter nacional parece ser mais do interesse do partido maioritário que suporta o governo.

A fraca iniciativa legislativa, quer dos grupos parlamentares, quer dos deputados singulares e uma fraca fiscalização aos actos do Executivo, onde a oposição se omite daquela que deveria ser um dos seus papeis principais pelo menos em relação as grandes questões de interesse nacional, acaba por favorecer, no nosso entender, a uma preponderância do Executivo e onde aquele poder conseguirá se sobrepor no processo decisório no Legislativo. Esse fraco desempenho dos partidos e dos parlamentares no interior do Legislativo é ainda reforçada por prerrogativas constitucionais concedidas ao Executivo que contribuirão, conforme veremos a partir do capítulo 5 desta tese, para um claro desequilíbrio entre o poder Executivo e Legislativo saindo o primeiro favorecido.

## **Capítulo 5: Poder Legislativo em Cabo Verde: configuração e características do Legislativo na Nova Engenharia Institucional (1991/2005)**

### **5.1: Poder Legislativo na Nova Ordem Constitucional**

Quando os líderes do regime autoritário de partido único fizeram a revisão constitucional em setembro de 1990, com vistas a tornar o sistema político caboverdeano pluripartidário, a Lei Constitucional nº 2/III/1990 revoga o famoso artigo 4º da Constituição de 1980, que proibía a constituição de partidos e reconhecia um único partido – o PAICV – como a única força política dirigente. A nova redação do art.º 4 da referida lei passa, então, a permitir a livre formação dos partidos políticos e reconhece neles a função de estruturar e mediar a participação dos cidadãos na vida pública.

O desejo de pluralismo político parece ter desviado a atenção dos caboverdeanos de outros aspectos constitucionais igualmente relevantes, que marcariam o início de um novo figurino institucional para Cabo Verde. Desde aquela altura, o debate nos meios intelectuais e na imprensa de Cabo Verde tem-se centrado quase que exclusivamente no aspecto de abertura do sistema político, na dimensão de competição partidária e também nos poderes do Presidente da República. Sobre este último aspecto, a revisão constitucional dispõe que o Presidente da República passa a ser eleito por sufrágio livre, universal, igual, direto e secreto e os artigos 68 e 68ª da Lei Constitucional concedem e reconhecem ao Presidente da República um leque de competências e prerrogativas, inclusive as de dissolver a Assembleia Nacional Popular, demitir o governo e exercer o direito de veto.

Esses novos poderes atribuídos ao Presidente da República e a consagração do pluripartidarismo político desviou a atenção pública de um outro aspecto central na nova Lei Constitucional. Tal aspecto está definido no capítulo I da referida lei e trata da constituição, organização e competências do Poder Legislativo nesse novo figurino institucional e sobre o papel da Assembleia Nacional Popular (daqui para frente utilizaremos a abreviatura ANP) no sistema político. Assim, no artigo 46 daquele capítulo, a ANP é definida como “órgão legislativo supremo da República e a Assembleia

representativa de todos os caboverdeanos. Ela decide sobre as questões fundamentais da política interna e externa do Estado” (Cabo Verde, 1990:7).

A partir dessa nova redação podemos, então, concluir que a Constituição de 1990 consagra a ANP como o órgão de expressão máxima da vontade popular e do poder legislativo e como o representante de toda nação caboverdeana, competindo-lhe, ainda, controlar e fiscalizar os atos administrativos do Governo. Este reconhecimento da supremacia do poder Legislativo atribuída pela Constituição de 90 confere à Carta caboverdeana uma característica semelhante a de muitos países com democracia consolidada, que também reconhecem o órgão Legislativo como o legislador supremo e como representante máximo da vontade popular.

Nos EUA, por exemplo, a Constituição concede todos os poderes legislativos ao Congresso Americano, que é composto por duas Câmaras Legislativas – Câmara dos Deputados e Senado Federal – e, mesmo sendo o Presidente da República eleito pelo voto popular, ele não tem qualquer poder legislativo e nem mesmo tem competência para enviar projetos de lei à Câmara ou Senado.

A Espanha, que geralmente é citada pela literatura como um paradigma de democracia consolidada, após longos anos de um regime autoritário extremamente repressivo, a revisão constitucional definiu as regras que vão vigorar no regime democrático também reconhece o Parlamento como o órgão que representa o povo espanhol e, por isso, é ele que exerce o poder legislativo do Estado, aprova o seu orçamento e controla a ação do Governo (Vieira, 2008:140-142).

Se os resultados das eleições legislativas de 1991 tivessem sido diferentes e não tivesse ocorrido mudança partidária na formação do primeiro governo eleito por via democrática, provavelmente a Lei Constitucional de 90 seria o marco legal vigente e teríamos em Cabo Verde um sistema político com uma configuração completamente diferente da que existe hoje e sobretudo, talvez, um Legislativo com outro padrão de comportamento e funcionamento. Como as eleições de 1991 e 1995 concedem ao MPD uma maioria folgada, o governo daquele partido decide, em 1992, fazer uma revisão

constitucional revogando a constituição de 1990 e elabora uma nova Constituição que, por sua vez, sofre uma segunda revisão em 1999 – quatro anos depois do mesmo partido ter vencido as segundas eleições legislativas realizadas em 1995, o que lhe garantiu uma segunda maioria qualificada, permitindo-lhe, assim, fazer tal revisão.

Como entendemos que todo processo de escolha – e nós aqui falamos de escolhas institucionais com implicações diretas no dia a dia dos membros de uma comunidade política – implica em perdas e ganhos, o nosso objectivo neste capítulo é tentar responder à seguinte questão: qual o papel do Legislativo de Cabo Verde na Constituição adotada no regime democrático? A nossa hipótese central é a de que o Legislativo, na nova ordem constitucional, já nasce fraco e no nosso entender isso é um paradoxo, pois o sistema político caboverdeano, apesar de ser parlamentar, na prática funciona de uma forma que desfavorece o desempenho eficiente do Parlamento.

Para tentar responder a nossa questão, pretendemos, neste capítulo, centrarmo-nos sobretudo na dimensão formal do conteúdo da Carta de 1992 e da revisão de 1999, confrontando-as, entretanto, com a Constituição de 1990 que vigorou até 1992. Procuraremos, a partir dessa comparação, identificar as continuidades, as mudanças e as inovações que a legislação constitucional trás para aquele pequeno país no pós abertura política e no regime democrático e, além disso, quais as implicações práticas que esta escolha institucional acarreta, seja na perspectiva das perdas, seja nos ganhos obtidos. É, entretanto, na parte 5.2 onde, a partir de dados empíricos, procuraremos demonstrar as implicações práticas da nossa hipótese e responder a questão aqui levantada, pois, acreditamos que é por este caminho que poderemos compreender as implicações práticas da nova Carta no funcionamento do poder Legislativo.

#### **Antecedentes: Poder Legislativo no Período Autoritário (1975/1990).**

A proclamação da independência política de Cabo Verde em 5 de julho de 1975 é precedida da formação de um Governo de Transição que ficou encarregado de criar as condições para realizar as primeiras eleições legislativas em Cabo Verde, enquanto Estado independente. Além disso, esse governo de transição deveria formar uma Assembleia

Constituinte, com vistas a dotar o país de uma Constituição que seria o marco legal da confirmação da Soberania de Cabo Verde como país independente. Essa Assembleia teria a incumbência de apresentar uma proposta de um projeto de Constituição, a ser submetido à uma Assembleia eleita, para apreciação e aprovação no prazo de noventa dias.

Para evitar um vazio legal, e como era necessário criar algum mecanismo legal que pudesse garantir o funcionamento das instituições e dos órgãos do poder do Estado no período que seria dedicado a elaboração da Constituição de Cabo Verde, tornava-se necessário, também, existir um referencial orgânico e jurídico-político para a governação e administração do país, até a promulgação da Constituição. Por isso, foi criada e adotada uma lei denominada de Lei da Organização Política do Estado (LOPE) que, teoricamente, vigoraria durante aquele prazo de noventa dias até a entrada em vigor da Constituição.

Já no art. 3º da LOPE, o Legislativo é designado como o poder que representa a Soberania do Estado de Cabo Verde e o parlamento caboverdeano passa a ser chamado de Assembleia Nacional Popular. O mesmo artigo institui que:

Art. 3º Até que iniciem as suas funções os órgãos que vierem a ser instituídos pela Constituição da República, a ser aprovada nos termos da presente Lei, o poder do Estado Soberano de Cabo Verde é exercido por esta Assembleia Nacional, que passa a denominar-se Assembleia Nacional Popular. (Cabo Verde, 1975).

Como o prazo de noventa dias concedidos para a elaboração, submissão e aprovação da Constituição não foi cumprido, a LOPE acabou por vigorar até setembro de 1980 (Marques, 1999:97) e aquela lei funcionou, assim, como a primeira Constituição de Cabo Verde enquanto Estado independente. É a partir dela que vamos analisar o nascimento do Legislativo, as suas atribuições e as suas competências.

Importa ressaltar que a vigência da LOPE por um período superior àquele definido e o não cumprimento do prazo da entrada em vigor da Constituição de Cabo Verde enquanto país independente não é de todo isento de polêmica. Marques (1999), por exemplo, afirma que:

É certo que foi publicada, com data de 5 de Julho de 1975, a célebre Lei sobre a Organização Política do Estado (LOPE), que, pelo próprio título, não consubstanciava a Constituição Política exigida pelo Acordo<sup>19</sup>. Tal significa que, mesmo antes da proclamação da independência política e com a conivência do Governo português, tanto o Acordo como a exigência técnico-jurídica de haver uma Constituição antes de se publicar toda e qualquer lei ordinária (que antes de mais e acima de tudo, tem de ser constitucional, logo conforme com a Constituição) foram menosprezadas (...) Por outras palavras: o Estado Soberano e independente de Cabo Verde nasceu, com a violação do Acordo e com a publicação de leis cuja constitucionalidade não era possível aferir-se, sob o signo de uma dupla violação da legalidade (Marques, 1999:97).

Para aquele autor, esta violação de prazo colocava também em dúvida a legitimidade e legalidade do Estado de Cabo Verde e da própria Assembleia Nacional Popular. Como ele acrescenta adiante:

Abordemos agora a questão da “ilegalidade do Estado de Cabo Verde”. Ora, o nº 1 do artigo 2º do Decreto-lei nº 203-A/75, de 15 de Abril diz o seguinte: “A Assembleia Nacional de Cabo Verde é dotada de poderes constituintes, competindo-lhe elaborar e aprovar, por maioria simples dos seus membros, a primeira constituição do Estado de Cabo Verde, no prazo de noventa dias a contar do acesso deste Estado à plenitude das prerrogativas de soberania e independência, em 5 de Julho de 1975”. Quer isto dizer, por outras palavras, que os deputados receberam do eleitorado poderes para, dentro de 90 dias seguintes a 5 de Julho de 1975, elaborarem e aprovarem, em nome ou representação desse mesmo eleitorado, a nossa primeira Constituição. Passados que foram os tais noventa dias, sem que tivesse prorrogação do mandato ou, de todo modo, nova consulta ao eleitorado, claro está que os deputados deixaram de representar a Nação. Logo, a Assembleia e os órgãos que dela saíram deixaram de ter legitimidade (...). (Marques, 1999:148-149).

---

<sup>19</sup> O autor refere-se ao acordo de Independência assinada entre o Governo Português e os representantes do PAIGC, movimento nacionalista da independência da Guiné Bissau e de Cabo Verde.

Não nos interessa aqui posicionarmo-nos neste debate de legalidade/ilegalidade do conteúdo normativo da legislação constitucional. O objetivo principal desta tese é analisar as competências e os poderes atribuídos ao poder Legislativo na nova ordem constitucional, após a abertura política e no regime democrático. Para alcançarmos este objetivo, consideramos, entretanto, necessário comparar as atribuições conferidas ao poder Legislativo nas Cartas que vigoraram durante o regime autoritário e, a partir daí, identificar os seguintes aspectos: quais atribuições e competências passam a ter o Parlamento na nova ordem democrática? É possível falar de ruptura em termos de poderes conferidos ao Legislativo comparando com o conteúdo das Cartas da ordem política anterior? Ou há uma continuidade com as leis constitucionais anteriores? O Legislativo sai reforçado na Constituição que marca o início do regime em Cabo Verde?

Tomamos como ponto de partida a LOPE, a lei constitucional que vigora na I Legislatura da ANP (1975 -1980), a qual reconhece que a Soberania de Cabo Verde é exercida por uma Assembleia Legislativa que representa a Nação caboverdeana e a ela é atribuída os seguintes poderes: votar leis e resoluções; modificar ou anular as medidas adotadas por outros órgãos do Estado, e delegar poderes legislativos ao Governo, com a ressalva de que as leis originárias do Executivo seriam submetidas à ratificação da ANP na primeira sessão após a sua adoção.

Como durante aquele período o sistema político é autoritário, para além das competências legislativas a ANP tinha também o poder de eleger o Presidente da República que, na Constituição a que nos referimos, é considerado o Chefe de Estado e Comandante Supremo das Forças Armadas. Além disso, competia igualmente à ANP eleger o Primeiro Ministro, considerado, naquela legislação, como o Chefe de Governo e indicado a partir da proposta do Chefe de Estado. Neste figurino institucional que marcou o regime autoritário, tanto o Chefe de Estado como o Primeiro-ministro são responsáveis perante ANP.

Com a promulgação de uma nova lei constitucional - a Constituição de 1980<sup>20</sup> -, no início da II legislatura da ANP e na revisão constitucional feita em 1988<sup>21</sup>, percebe-se uma

---

<sup>20</sup> Vide Suplemento do Boletim Oficial N° 41, de 13 de Outubro de 1980.



ampliação de poderes e uma melhor especificação dos poderes do Legislativo, do Executivo e os do Presidente da República. Assim, as Cartas instituídas após a LOPE acabam por ter uma sofisticação de atribuições e competências que não encontramos na legislação anterior.

Tanto a Constituição de 1980 como a de 1988 mantêm a mesma redação das competências atribuídas à ANP pela LOPE, sendo que, dentre elas, destacam-se o poder de fazer a revisão constitucional, elaborar leis, decidir sobre a constitucionalidade das leis e ratificar os decretos-lei expedidos pelo Governo no uso da competência legislativa delegada àquele órgão. As duas cartas também preservam as competências legislativas reservadas exclusivamente à ANP, como a faculdade de legislar sobre a lei da nacionalidade, impostos e sistema fiscal, organização das autarquias locais, organização da Justiça, etc. A única diferença entre as duas Cartas é que na de 1988 é acrescentada uma alínea dentre as competências exclusivas da ANP, a alínea “p”, que trata da delimitação dos setores de propriedade e das atividades econômicas.

Em todas estas Cartas – LOPE, a Carta de 80 e a de 88 –, encontramos muitos aspectos comuns. Em todas elas, a ANP é reconhecida como o órgão supremo do poder do Estado, portanto, órgão máximo que representa a Nação caboverdeana. As Cartas de 80 e 88 reforçam as atribuições do Legislativo ao estipularem que a ANP é o órgão que decide sobre as questões fundamentais da política interna e externa do Estado e que controla a aplicação da linha política, econômica, social, cultural e de defesa e segurança definida pelo Executivo. Também aquelas duas leis constitucionais definem que é a ANP que elege o Presidente da República e o Chefe do Governo – o Primeiro-ministro – sendo, assim, ambos responsáveis perante ANP.

Para os objectivos do nosso estudo, o aspecto central que marca estas três Cartas que vigoraram até a queda do regime autoritário e até a entrada em vigor da Constituição, que vai marcar o início do regime democrático (Setembro de 1990), é o fato de todas – LOPE de 1975, Carta de 1980 e Carta de 1988 – atribuírem ao Executivo o poder de legislar, possibilitando, assim, que aquele poder partilhe com a ANP a competência

---

<sup>21</sup> Vide Suplemento do Boletim Oficial Nº 51, de 17 de Dezembro de 1988.

legislativa. Todas as três leis reconhecem que o Executivo, através do Conselho de Ministro, tem também competência para legislar podendo, inclusive, legislar sobre aquelas matérias reservadas exclusivamente à ANP, desde que esta conceda autorização prévia. Os artigos 64 e 65 da Constituição de 80 e os artigos 60 e 61 da Carta de 88, que têm a mesma redação, dizem o seguinte:

Art 60.

1. A iniciativa Legislativa compete aos deputados e ao Governo.

Art. 61.

1. A Assembleia Nacional Popular pode autorizar o Governo a legislar por decreto-lei, sobre as matérias previstas no artigo 63. A autorização Legislativa deve estabelecer o seu objeto e a sua extensão e duração.

Mesmo que as duas Cartas, quer a de 80, quer a de 88, estipulem que a política do Executivo deveria estar em harmonia com as linhas gerais estabelecidas pela ANP, não podemos deixar de citar que durante os dois períodos a que nos referimos atrás e que se estende até setembro de 1990 vigora um sistema político autoritário de partido único, reconhecido formalmente pelas duas Cartas que, através do seu artigo 4º, que reconhece um único partido político como força política dirigente da sociedade e do Estado – o PAICV –, confere ao referido partido o poder de estabelecer as bases gerais do programa político, econômico, social, cultural, de defesa e segurança, a realizar-se pelo Estado.

Isto significa que a ANP, durante o regime autoritário, funciona também como um órgão sujeito às diretrizes do partido único, funcionando mais como um fórum de discussão do partido. Por outro lado, o Primeiro-ministro, que é o Chefe do Executivo, e o Presidente da República, por serem, respectivamente, os primeiros na hierarquia da direção do partido e escolhidos dentre seus pares por via indireta pela ANP para assumirem tais funções, podemos concluir que durante aquele período existia pouca autonomia e independência entre os três poderes. Não nos parece que naquela situação faça sentido falar em separação e independência de poderes, sobretudo do Legislativo, que é controlado por um único partido o que pressupõe que o Parlamento, em tal contexto, tem pouca margem para exercer a função de controle e fiscalização dos atos do Executivo.

Outra conclusão que podemos tirar, relativamente ao funcionamento do Legislativo neste mesmo período, e ainda que a nossa pesquisa empírica não inclua dados estatísticos de produção legislativa durante o regime autoritário, é possível sustentar que durante a vigência do regime autoritário de partido único, quem de fato exerce o poder legislativo é o Executivo; sendo assim, é este o poder que tem o maior número de propostas legislativas apresentadas e publicadas.

Durante o regime autoritário, o Legislativo caboverdeano não tem um funcionamento regular. As sessões legislativas são escassas e se resumem em duas sessões legislativas anuais, estas com duração de poucos dias e com uma agenda de ordem do dia voltada quase que exclusivamente para ratificação do pacote legislativo do Executivo (Actas da ANP, 2005<sup>22</sup>).

Outros fatores contribuem igualmente para a predominância do Executivo sobre o Legislativo naquele período. Dentre estes fatores, destacam-se as condições técnicas, humanas e materiais disponíveis pela ANP para exercer suas funções que, naquela altura, são precárias e pobres, ficando a ANP privada de assumir um protagonismo maior e de ter a relevância central no sistema político tal como estabeleciam as Cartas.

Naquele período, o parlamento não dispunha ainda de uma autonomia financeira, tinha insuficiência de quadros técnicos, o que dificultava o suporte e assessoria técnica aos parlamentares e o suporte às comissões no exercício das suas funções. Por muitos anos, o Parlamento caboverdeano funcionou sem sede própria, os deputados não exerciam seu mandato em tempo integral, pois não eram remunerados e, por isso, acumulavam a função parlamentar com outras funções; geralmente eram funcionários públicos ou exerciam alguma profissão liberal.

Neves (2005:31-43) e Lima (2005:16) afirmam que o funcionamento do parlamento durante a I República, na vigência do regime autoritário, se caracteriza por um funcionamento que traduz o período das inúmeras dificuldades e da situação frágil e precária que Cabo Verde enfrenta nos seus primeiros anos após sua independência. No

---

<sup>22</sup> Testemunho de Inocêncio Oliveira (Assembleia Nacional, 2005)

nosso modo de ver, esta fragilidade é fruto de uma colonização que deixa uma herança de penúria e pobreza marcada por grandes dificuldades econômicas e sociais, com reflexos diretos no campo político. Tal contexto contribui, assim, para que nos primeiros anos que seguiram à independência política, aliado a adoção de um regime autoritário de partido único, houvesse uma fragilidade do exercício das funções do Legislativo. Além disso, segundo os dois autores atrás mencionados, todas aquelas dificuldades contribuíram para uma produção legislativa muito baixa e uma atuação pouco eficiente do Parlamento, que acaba quase não exercendo a sua função principal, que é a de legislar. Como afirma Lima<sup>23</sup>, o Parlamento que existiu no período que antecede o regime democrático é:

Um Parlamento de horas livres, com deputados que ainda acumulavam as funções de membro do Parlamento com as de funcionário público e se realizava um número pouco significativo de reuniões plenárias por ano, hoje, os parlamentares têm um “full time Job” enquanto deputados. O Parlamento reúne-se em plenário mais intensamente e também em comissão com mais frequência. Os deputados, ao contrário de anos atrás, podem, pelo exercício, agora a tempo inteiro, do seu mandato, ser normalmente remunerados. Além disso, dispõem, todos, de um local de trabalho apropriado e condigno. Os grupos parlamentares dispõem de assessoria técnica, o que permite aos deputados realizarem melhor suas funções. (Lima, 2005:16).

### **Poder Legislativo na Ordem Constitucional Democrática**

A Lei Constitucional nº 2/III/90<sup>24</sup>, de setembro de 1990, é o marco legal que simboliza o fim do regime autoritário de partido único, que vigorou durante quinze anos em Cabo Verde. A intenção de fazer a abertura política, anunciada no primeiro semestre de 1990, é marcada, num primeiro momento, por iniciativas tímidas da parte dos atores políticos dirigentes, mas no segundo semestre daquele ano, percebe-se uma aceleração no processo

---

<sup>23</sup> Aristides Lima é actualmente Presidente da Assembleia Nacional. Desde de 2001 foi eleito Presidente da AN e reeleito novamente em 2006, tendo exercido antes as funções de deputado para o círculo eleitoral da Boa Vista, desde o regime anterior e eleito também nas eleições legislativas posteriores (1991 até hoje), o que significa mais de três mandatos de exercício parlamentar, tornando-o, assim, uma voz com experiência e com conhecimento do funcionamento do Parlamento caboverdeano.

<sup>24</sup> Vide Boletim Oficial nº 39, Suplemento de 29 de setembro de 1990.

de abertura política que vai culminar numa revisão constitucional, alterando a legislação constitucional que tinha vigorado até então e que proibia o multipartidarismo.

No momento em que ocorre essa revisão constitucional, toda a opinião pública em Cabo Verde está focada na queda do Artº 4, que consagrava o então partido no poder – o PAICV – como a única força política dirigente. A queda daquele artigo significou assim o fim do regime de partido único e a Constituição de 1990 passa a reconhecer a livre formação dos partidos políticos.

Em relação ao poder Legislativo, que mudanças trazem a Constituição de 90? Relativamente aos poderes da ANP, a Constituição de 1990, através do seu Artº 58, mantém as mesmas competências das cartas anteriores. A nova Carta apenas inclui um artigo, o Artº 58 a, que acrescenta três alíneas às competências atribuídas a ANP. São elas: testemunhar a tomada de posse do Presidente da República; autorizar a ausência do Presidente da República do país, e votar por maioria absoluta moções de confiança e de censura ao Governo. Essas são as únicas inovações introduzidas pela Constituição de 90.

Relativamente à competência da ANP legislar em algumas matérias consideradas como reservadas e exclusivas, a Constituição de 1990 também traz poucas alterações em relação às cartas anteriores. A nova Constituição acrescenta apenas três alíneas, voltadas para assuntos referentes a direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, direitos das Associações e Partidos Políticos e Estatuto da Oposição, onde fica exclusivamente reservada ao Legislativo a competência para legislar sobre tais matérias.

Em relação à atribuição sobre a fiscalização e revisão da Constituição, a Carta de 1990 mantém os artigos das Constituições anteriores, podendo a questão da inconstitucionalidade ser levantada também pelo Ministério Público e pelos Tribunais, mas competindo exclusivamente à ANP decidir em última instância sobre as questões de inconstitucionalidade. A Constituição de 90 também reconhece aos deputados e ao Governo a iniciativa de solicitar a revisão da Constituição, podendo um terço dos deputados apresentar uma proposta de lei de revisão constitucional e esta, para ser aprovada, precisaria do suporte de uma maioria de dois terços dos deputados da ANP.

No seu Artº 46, a Constituição de 1990 reconhece a ANP como o órgão Legislativo Supremo da República e como a Assembleia que representa todos os caboverdeanos, com competência para decidir questões fundamentais da política interna e externa do Estado.

No que diz respeito ao poder do Legislativo, podemos concluir que a Constituição de 90 não traz mudanças relevantes. A grande inovação da Constituição de 90 em relação aos três poderes está, sobretudo, no capítulo II e em seus respectivos artigos que tratam do Presidente da República.

A partir da Constituição de 90, o Presidente da República passa a ser eleito por sufrágio livre, universal, igual, direto e secreto pelos cidadãos eleitores recenseados no território nacional, em vez da via indireta, como era antes no regime autoritário. A Constituição de 90 estabelece que, de acordo com os resultados obtidos nas urnas, o PR toma posse perante ANP. Por outro lado, a Carta de 90 amplia, também, as competências do PR, acrescentando um artigo e atribuindo a este órgão da Soberania mais três novos poderes: a) poder de dissolver a ANP, b) o poder de demitir o governo e c) poder de exercer o direito de veto.

A eleição direta do PR por voto universal é um marco importante nesta revisão Constitucional. Nas Cartas de 80 (Artº 70 nº1) e de 88 (Artº 64 nº1), o PR era eleito pela ANP e respondia politicamente perante ela. A Constituição de 1990 estabelece a eleição pelo voto popular e o PR deixa de ser politicamente responsável pela ANP.

Em relação ao poder Executivo, o Chefe do Executivo, na Constituição de 90, deixa também de ser nomeado por via indireta pela ANP e passa a ser nomeado pelo PR, levando em conta os resultados eleitorais. A mesma Carta consagra que o Executivo continua sendo politicamente responsável pela ANP.

Para os objetivos da nossa tese, o que importa ressaltar é que a Constituição de 90 mantém a atribuição conferida ao poder Executivo no período autoritário, de poder legislar nas matérias referentes a sua organização e funcionamento, como também a possibilidade

de legislar a partir de decreto-lei naqueles assuntos de competência reservada a ANP, desde que mediante autorização prévia concedida por aquele órgão.

Importa mencionar aqui que a aprovação e elaboração da Constituição de 90 não resulta de um processo consensual e de negociação entre as diversas forças políticas e sociais do país, de forma que exprimisse o espírito do momento e que viesse simbolizar uma estabilidade na definição das regras que moldariam o sistema democrático. Nesse sentido, por exemplo, a literatura tem demonstrado que os casos bem sucedidos de transição democrática e que resultaram em processos de consolidação democrática, considerados igualmente casos bem sucedidos, são precedidos de um marco considerado essencial para estabilização e consolidação do sistema democrático que se vai implantar. Esse marco é a realização de uma assembleia constituinte, criada essencialmente para definir as regras do regime político democrático.

O caso do Brasil (Lamounier, 1989; Mainwaring e Share, 1989) e da Espanha (Quintana et al, 1989), que são dois casos muito citados pela literatura como sendo referências de países que tiveram um processo constituinte para definir as regras que marcariam o regime democrático, servem, neste estudo, como referência daquela etapa considerada essencial para a estabilidade do regime democrático e que posteriormente atua como um fator que influencia o processo de consolidação do regime democrático. O processo constituinte é considerado, pela maioria dos autores, como um marco que vai significar, de fato, um divisor de águas entre as regras do passado autoritário e as regras para o futuro que se deseja ser o de um regime democrático.

Mesmo que no caso brasileiro a transição democrática possa conter alguns aspectos ambíguos, a Constituinte brasileira foi fruto de um consenso (Cardoso, 1989:7). O caso brasileiro, quando comparado com o processo espanhol, revela a falta de alguns aspectos, o que tornaria o caso espanhol um processo ainda mais exemplar.

A Espanha, que passou por um regime autoritário repressivo e teve também uma guerra civil, conseguiu, com um processo de transição negociada, articular os atores do antigo regime e os novos atores da renovação do regime, convergindo-os num objetivo

comum, que era o de construir um novo regime político, baseado exclusivamente em regras democráticas e, também, modernizar economicamente o país. Esse objectivo comum proporcionou uma complexa engenharia política, refletindo uma grande maturidade e tolerância política de todos os atores relevantes envolvidos naquele processo, e resultou numa Constituição amplamente negociada, traduzindo na redação final, a vontade de todos os segmentos políticos e sociais.

A literatura reconhece que a elite política espanhola teve uma papel excepcional por ter sabido comportar-se com um forte sentido de Estado e com muita lucidez (Cardoso, 1989:8). Para Quintana (1989:33), a necessidade de haver um entendimento conjunto para a definição das regras que moldariam o regime democrático era importante para a própria legitimidade do sistema democrático que aquele país desejava instituir e, segundo aquele autor, quando não há esta colaboração das forças políticas para haver um entendimento do que se quer do sistema democrático, há o risco de haver, mais adiante, um processo de desencanto político por parte dos cidadãos com o novo regime e de surgir um sentimento de indiferença e hostilidade à própria democracia.

A Constituição espanhola levou cerca de quinze meses em deliberações e negociações. Foi criada uma comissão de negociação com representação dos cinco maiores partidos e também foram chamados os sindicatos ilegais (Quintana et all, 1989:96).

Como a Espanha tinha uma forte herança autoritária, o momento da transição revela uma sociedade extremamente politizada, por isso, as forças políticas tinham a convicção de que a nova Constituição democrática não poderia ser uma imposição unilateral de um único partido e nem a expressão de uma única ideologia. A Constituição que iria vigorar no regime democrático teria que sintetizar e aglutinar as diferenças ideológicas, de modo que pudesse mostrar que era fruto da ideia de todos e de ninguém especificamente. Naquela altura, um político espanhol sintetizou o espírito que reinou na elaboração da Constituição espanhola:

Consenso não consiste em se estar de acordo com tudo, mas em que a Constituição não deveria conter nenhum aspecto absolutamente inaceitável por qualquer grupo político. O nosso desejo era de



escrever uma Constituição não partidária, mas sim regras de jogo válidas para todos.(Quintana et all, 1989: 293).

Apesar de Cabo Verde ser muitas vezes apontado como um caso de transição democrática exemplar (Ames, 2007, Meyns, 2001), seu processo de transição democrática não conheceu esta etapa de realização e formação de uma Assembleia Constituinte que agregasse as principais forças políticas e sociais para elaborar a nova Constituição que daria corpo ao regime democrático, considerado pela literatura como fator facilitador e etapa crucial para a estabilidade do novo sistema de governo a ser instituído no regime democrático.

Cabo Verde pulou esta etapa e, no nosso modo de ver, o clima de tensão e desconfiança que marca o relacionamento entre os dois principais partidos que se revezam no poder desde 1991 advêm, em parte, de não se ter realizado um processo constituinte com o objetivo de elaborar uma Constituição que agregasse os principais pontos de vista dos atores políticos durante o processo de transição, de forma que a Constituição não refletisse exclusivamente os desejos de um partido político e uma ideologia majoritária.

A Constituição de 90, que é o marco legal que simboliza o fim do regime autoritário, em nenhum sentido é produto de um processo constituinte democrático e que reflita as ideias das outras forças políticas existentes no momento de transição, ainda que elas estivessem na ilegalidade.

A realização das primeiras eleições livres e diretas que conduziram ao poder um novo partido político – o MPD –, que consegue uma maioria folgada, obtendo os dois terços necessários para fazer a revisão constitucional, leva o governo do MPD a fazer, em setembro de 1992, uma revisão constitucional, revogando as leis constitucionais de 80, 88 e 90, sendo que este último tinha sido o marco legal da institucionalização do regime democrático naquele pequeno país. A Constituição de 1990, portanto, vigora só até setembro de 1992, data de entrada em vigor da nova Constituição. Será sobre a Constituição de 92 que trabalharemos daqui para frente e é com base nela que faremos as

nossas considerações, uma vez que é sobre a Constituição de 92, revista em 99, que estão definidas as regras do regime democrático caboverdeano.

Quais são então as inovações que a Constituição de 92 vai trazer em relação ao que já foi dito anteriormente? Ela simboliza uma ruptura com as Cartas anteriores? Ou a Constituição do regime democrático é antes uma continuidade da legislação constitucional que existia anteriormente? Nossa hipótese principal é que a Constituição de 92, que marca o regime democrático, apesar de em alguns aspectos trazer inovações no que diz respeito às competências do poder Legislativo, representa uma continuidade das Constituições anteriores, uma vez que ela continua atribuindo ao Executivo competências legislativas, inclusive naquelas matérias reservadas ao Parlamento, como era no regime anterior e estabelecida pela legislação constitucional do período precedente.

No seu Artº 169, a Constituição de 92 estabelece que a iniciativa de Lei compete aos deputados, aos grupos parlamentares e ao Governo. No Artº 173, a referida lei estipula que os projetos de Lei Constitucional só serão aprovados por uma maioria de dois terços, o que, naquele momento, indica que não há um princípio de rigidez para se fazer uma revisão da Constituição.

Segundo Lijphart (2003:250), existem três categorias de rigidez de revisão constitucional: 1) aprovação por maiorias de dois terços, que é geralmente a regra mais utilizada e baseia-se no princípio de que os defensores da mudança constitucional devem ultrapassar o número dos seus opositores por uma razão de pelo menos dois para um; 2) aprovação por uma maioria de menos de dois terços, mas que precisa ser superior a uma maioria ordinária (geralmente tem sido prática maiorias parlamentares de três quintos ou uma maioria ordinária seguida de um referendo), e 3) aprovação por uma maioria de três quartos ou maioria de dois terços mais a aprovação pelas legislaturas estaduais.

O perigo de estabelecimento de uma maioria para a revisão constitucional está, segundo Lijphart (2003), no fato de existir a possibilidade dessas maiorias serem conseguidas por um único partido, dependendo do percentual de votos obtidos numa eleição que, se for entre os 50 a 60% das cadeiras do Legislativo, acaba conferindo a um

único partido o poder para fazer a revisão constitucional, o que faz, portanto, a questão das maiorias especiais acabarem por não ser assim tão rígidas. Lijphart afirma que:

Pode-se argumentar que uma Constituição escrita e rígida ainda não representa uma restrição suficiente às maiorias parlamentares, a menos que haja um corpo independente que decida se as leis estão em conformidade com a constituição. Se o Parlamento for juiz da constitucionalidade das suas próprias leis, poderá ficar facilmente tentado a resolver todas as dúvidas a seu próprio favor. O remédio normalmente proposto é dar aos tribunais, ou a um tribunal especial constitucional, o poder de testar a constitucionalidade das leis aprovadas pela legislatura nacional.

A inovação da Constituição de 92 está, no nosso entender, sobretudo na ampliação das competências legislativas atribuídas ao Parlamento e a novidade está na criação de um capítulo de competências políticas da ANP (Artº 191), reconhecendo àquele órgão a função de fiscalização política e autorização para apreciar o programa do Governo, votar moções de confiança e de censura ao Governo, fazer perguntas e interpelações ao Governo, fiscalizar os atos do Governo e da Administração Pública, etc.

As mudanças trazidas pela Constituição de 92 não se restringem meramente à ampliação das competências legislativas da ANP. A Constituição de 92 retira e exclui alguns aspectos simbólicos das Cartas anteriores e, no nosso entender, estes são aspectos relevantes que merecem ser destacados, pois dizem respeito ao papel do Legislativo na nova ordem Constitucional que vai vigorar no regime democrático e afetam diretamente o seu papel no novo sistema de governo.

O Título III da Constituição de 92 já inicia no seu cabeçalho com uma mudança simbólica importante. Essa mudança tem a ver com a própria denominação do Parlamento caboverdeano, que até então era denominado Assembleia Nacional Popular e que na Constituição de 92 passa ser designado por Assembleia Nacional - AN, perdendo, assim a expressão Popular.

Outra alteração relevante que nos despertou atenção, levando em consideração a redação das constituições anteriores, tem a ver com a definição dada até então ao Parlamento e que, logo no início do capítulo que trata do Poder Legislativo, aparecia definido como Órgão Legislativo Supremo da República, competindo-lhe decidir sobre questões fundamentais da política interna e externa do Estado. Na Constituição de 92, esta definição de Órgão Legislativo Supremo é suprimida e, também, é retirada a redação que refere ao Legislativo como o órgão com a faculdade de decidir sobre questões fundamentais da política interna e externa do País. Não serão essas mudanças uma intenção clara de fragilizar o Legislativo e de retirar-lhe primazia no sistema político que vai marcar o sistema democrático?

Para os objetivos do nosso estudo, as conclusões neste capítulo vão no sentido de defender uma continuidade com as Constituições anteriores, no que diz respeito à faculdade de continuar a garantir ao Executivo a prerrogativa legislativa e de preservar o poder daquele órgão de legislar, inclusive, naquelas matérias consideradas de competência reservada ao Legislativo, pois a Constituição de 92 mantém a possibilidade de concessão de autorização legislativa exclusiva, concedida pela AN ao Governo, para este legislar em assuntos reservados e que seriam exclusivos do Legislativo. Neste sentido, a Constituição de 92 não significa um divisor de águas com o regime autoritário, que também permitia o compartilhamento da iniciativa legislativa entre os poderes Legislativo e Executivo.

No nosso entender, a Constituição de 92 inova sobretudo no sentido de ampliar as competências legislativas do Parlamento caboverdeano, entretanto, ela não realiza a principal mudança, porque continua preservando a prerrogativa do poder Executivo partilhar a iniciativa legislativa com o poder Legislativo e isso, no nosso modo de ver, enfraquece o próprio Legislativo, pois fragiliza o seu papel no sistema político.

Nos próximos capítulos pretendemos, através de dados empíricos, demonstrar que essa continuidade tem reflexos diretos na atuação e funcionamento do Parlamento no sistema democrático, o que indicará, de certa forma, continuidade em relação ao período autoritário anterior e a permanência de uma tendência de continuidade no padrão de relacionamento entre os dois órgãos da Soberania – Legislativo e Executivo.

Como afirmamos atrás, a Constituição de 90 marcou o fim do regime autoritário de partido único e estabeleceu as regras iniciais do sistema democrático, mas ela nasceu longe de ser um processo consensual. A Carta de 90 não representava a posição e as ideias de todas as forças políticas e sociais daquele momento e não é reflexo de um processo consensual que aglutina os atores políticos que governavam o país naquele período com as forças da oposição que ainda não estavam legalmente formalizadas, mas já existiam e já eram de conhecimento público. Tampouco a Constituição de 92 é produto de um processo consensual e resultado de um processo de negociação com as forças políticas que representam a sociedade caboverdeana no seu todo e que já tinham assento no Parlamento.

Os novos atores políticos que saíram vencedores das primeiras eleições livres e diretas e os antigos atores políticos que pertenciam ao partido que governou Cabo Verde ao longo dos 15 anos do regime monopartidário e que perderam as eleições de 91, relegados, assim, à condição de oposição política, não conseguiram colocar de lado as rivalidades políticas que eram fortes entre eles – uma vez que boa parte dos novos atores são dissidentes do antigo partido (Meyns, 2001) e isso contribui, talvez, para que o processo de elaboração e votação da Constituição de 92 fosse marcada por muita tensão e por um forte clima de desconfiança e antagonismo dentro de um ambiente marcado por uma dose alta de violência verbal, que prejudicou o processo de negociação da Constituição democrática. Esse ambiente cria um clima de desconfiança política que persiste até hoje e tem permeado o ambiente político em Cabo Verde.

O partido que sai vencedor das primeiras eleições legislativas livres e democráticas de Janeiro de 1991 – o MPD –, entendeu que, uma vez que tinha conseguido uma maioria qualificada e 60% das cadeiras do Parlamento, tinha legitimidade para revisar a Constituição. Assim, com a justificativa da maioria folgada obtida nas urnas, entendeu que a Constituição de 90 foi feita apenas para transformar o regime político num sistema democrático e por uma Assembleia que não representava a Nação caboverdeana e, logo, deveria ser elaborada uma nova Constituição<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> De fato a Constituição de 90 permitia fazer uma revisão constitucional, pois a legislação estipulava uma maioria de dois terços para tal procedimento e a condição para elaborar uma nova Constituição.

Para um deputado daquele partido, a vitória das eleições de 91 tinha que se traduzir necessariamente numa nova Constituição. Ele se manifesta com estas palavras:

(...) Se era um dado absolutamente assente que a ANP já não representava a Nação caboverdeana, constituía um autentico absurdo político atribuir-lhe autoridade para, na despedida, impor ao país uma nova forma do governo. Mais absurdo ainda por se tratar de uma Assembleia monopartidaria a legislar sobre questões políticas essenciais mas típicas de um regime pluralista<sup>26</sup>.

Num ambiente marcado por muita desconfiança e por certa intolerância dos atores políticos, a Constituição de 92, que vai definir as regras do regime democrático em Cabo Verde, nasce com uma ausência total de consenso e sem nenhuma negociação entre os partidos políticos representados no Parlamento. No processo de votação da nova Constituição, o partido da oposição – o PAICV –, se recusa a participar da votação e se omite do processo. A Constituição de 92 é, assim, aprovada exclusivamente pelo partido do Governo, que possuía dois terços das cadeiras do Parlamento. A Carta de 92 é aprovada com 55 votos a favor pelos deputados do MPD e 15 abstenções do partido da oposição, o PAICV.

Nessa altura, o Primeiro-ministro Carlos Veiga, em declaração à imprensa, defende que a nova Constituição era fruto de um consenso alargado e resultado de uma elevada legitimidade. O Chefe de Governo do primeiro governo eleito democraticamente chega também a afirmar que fizeram de tudo para que até o dia 17 de julho daquele ano o PAICV apresentasse ao Parlamento, para discussão, a sua proposta constitucional, mas que aquele partido recusou tal possibilidade afirmando expressamente não estar interessado nela<sup>27</sup>.

O partido da oposição apresenta, entretanto, opinião contrária. De acordo com o líder da oposição na altura, o Deputado Aristides Lima, a não participação daquele partido no

---

<sup>26</sup> Daniel Nunes Lobo, “A revisão constitucional e a forma do Governo”, *Jornal VozDiPovo* 15/02/1992, p. 2. Vários artigos de jornais indicam que os parlamentares do MPD não reconheciam legitimidade a Constituição de 90 e muitos sustentam que eles não tomaram parte do processo da elaboração da mesma e que por isso, não havia sentido aceitar após os resultados das urnas, uma lei constitucional que não refletia os princípios que defendiam.

<sup>27</sup> Barros, Arminda. “Temos Uma Constituição largamente consensual e com elevada legitimidade” in *Jornal VozDiPovo*, Agosto 1992.

processo de elaboração e votação da nova Constituição era um protesto àquilo que seu partido designou de “golpe de estado constitucional”. Para o partido da oposição, o Governo e o partido que o suportava no Parlamento fez um processo constitucional imbuído de muitas irregularidades, sendo uma delas derivada do fato de o Governo e sua maioria utilizarem o processo de revisão para, na verdade, aprovarem uma nova Constituição e, ainda segundo o líder da oposição, tal aspecto já era um procedimento inconstitucional, pois o poder de revisão foi utilizado para revogar uma Constituição – no caso a Constituição de 90, que é para aquele partido o verdadeiro marco legal do novo sistema político – e assim aprovar um novo texto constitucional<sup>28</sup>.

Numa conferência concedida à imprensa caboverdeana, o líder da oposição chega a declarar que o PAICV não iria pactuar com o golpe constitucional, pois, segundo ele, quando o PAICV propôs fazer a reforma política em Cabo Verde, procurou fazer uma transição exemplar e uma revisão constitucional ouvindo as várias forças políticas.

No processo da elaboração da Constituição de 1992, o partido majoritário e o governo do MPD tiveram, segundo aquele líder, um comportamento contrário. Para o líder da oposição:

o partido no poder está a funcionar como se ele fosse um único partido nesta casa (...) a próxima Constituição não vai ser de Cabo Verde, mas do MPD. Ela será outorgada. Na verdade não incorporará muitas contribuições nascentes de um processo adequado. O que se está a propalar como sendo consenso da sociedade civil não corresponde à verdade, porque as questões fundamentais, inicialmente apresentadas continuam a ser as mesmas. Daí que, para nós, só com muito exercício de auto satisfação é que se poderá dizer que esta é uma Constituição consensual e de Cabo Verde<sup>29</sup>.

Há, assim, uma parcela da sociedade caboverdeana que não vê a nova Constituição como resultado e fruto de um processo de negociação, que exprima de fato os pontos de vista do todo da Nação representada no Parlamento. Num artigo em um dos principais jornais do país daquele período, Leite (1992) chega a sustentar o seguinte:

---

<sup>28</sup> Barros, Arminda. “PAICV recusa participar no debate constitucional” in *Jornal VozDiPovo*, 21 de julho 1992.

<sup>29</sup> Varela, José Maria. “PAICV acusa MPD de golpe Constitucional” in *Jornal VozDiPovo*, 21 de julho 1992.

(...) O povo votou no MPD para não votar no PAICV, mas infelizmente, as armadilhas que o poder cria cegou completamente parte dos actuais possuidores do poder que não tem tido tacto que lhes é exigido pelo povo, isto é, o de nunca esquecer que o verdadeiro poder quem o detém é o povo. (...) Como é possível justificar tudo com os dois terços! O debate em curso sobre o ante projecto da Constituição deveria ser uma oportunidade única para testar a democracia institucional vigente mas que vemos? Vemos um partido que decide ouvir a sociedade mas tem dificuldade em absorver as contribuições das forças sociais. Que lança para debate um ante projecto versão 0, mas na realidade pretende que ele seja a versão definitiva. Que considera que quem discorda de alguns artigos do ante projecto é de compreensão menor. Que, para ele, a questão se põe em termos de ganhar ou perder, esquece a sociedade, esquece o povo<sup>30</sup>.

No nosso entender, toda essa polémica e esse ambiente de tensão é resultado de um processo de transição e abertura política que não teve um processo constituinte democrático e, ao pular esta etapa, o regime democrático inicia-se com uma fragilidade no que diz respeito à aceitação das regras estabelecidas sobre o novo sistema político que vai marcar o início do regime democrático. Como afirmou uma personalidade pública na altura, o processo de transição e abertura política em Cabo Verde é, desde o seu início, marcado por vícios, e acrescenta: “o outro partido devia ter tido a coragem de fazer uma constituinte. Nem sempre o que é legal é legítimo”<sup>31</sup>.

A ausência de uma Assembleia Constituinte deixa em aberto questões fundamentais das regras que deveriam definir o novo regime político. Neste sentido, os atores políticos não negociaram e nem discutiram os princípios que deveriam nortear o regime democrático. Pela ata de negociação celebrada entre os antigos dirigentes políticos (PAICV) e a oposição (MPD), percebemos que a questão da revisão constitucional é tratada com um certa superficialidade e com pouca profundidade e as partes envolvidas no processo de negociação de abertura do regime não chegam a acordar sobre aspectos

---

<sup>30</sup> Leite, J.C Nobre. “O MPD já perdeu a batalha da Constituição” in *Jornal VozDiPovo*, nº 1234, Maio 1992, p. 15.

<sup>31</sup> Opinião de Armindo Ferreira. Vide Lopes, José Vicente, “Cidadãos alertam para golpe de Estado constitucional” in *VozDiPovo*, 7 de abril de 1992, p. 4.



determinantes que definiriam o novo sistema político. Isso fica claro, sobretudo, na questão relativa aos poderes dos órgãos da Soberania e do sistema de governo que se pretendia estabelecer com a democracia, gerando, até hoje, várias interpretações confusas e ambíguas do sistema de governo que vigora e que abordaremos no próximo capítulo.

Como vimos, a Constituição de 92 não nasce de um processo consensual e da agregação de ideias de todos os atores políticos que tem representação no Parlamento. Ela é feita e aprovada com a força numérica – no caso os dois terços das cadeiras da AN detida pelo partido que sustenta o Governo e aprovada num contexto com pouco espaço para diálogo, negociação e tolerância<sup>32</sup>. A ausência de um processo constituinte poderá ter contribuído para a definição de um sistema de governo que atribui aos poderes da Soberania prerrogativas ambíguas e contraditórias, resultando, assim, na confusão de competências entre os poderes e com reflexos no peso que cada um irá ter no processo decisório nacional.

---

<sup>32</sup> Existe um consenso entre os atores políticos caboverdeanos de que a Constituição de 92 é democrática, ainda que no material empírico que analisamos da mídia cabo-verdiana encontremos várias acusações, denunciando que aquela Constituição foi antes fruto de um golpe constitucional. Entretanto, o ex-Presidente da Assembleia Nacional chega a afirmar que a Constituição de 92 é um texto bom e reconhecido pelas forças políticas como um texto democrático. Na opinião daquele ex-dirigente, o que persiste em Cabo Verde é uma ausência de cultura democrática dos atores políticos, o que dificulta a consolidação da Constituição de 92. Vide o artigo “Não há lei nem Constituição que resista a ausência de cultura democrática.” in *Jornal A Semana*, 9 de fevereiro de 1992, p. 2-3.

## **5.2: O peso do Legislativo no processo decisório no regime democrático.**

As vésperas de serem realizadas as primeiras eleições livres e democráticas em Cabo Verde, o partido da oposição – o MPD – faz a divulgação pública do seu programa político, estabelecendo os princípios norteadores da sua plataforma eleitoral e, sobretudo, divulgando o tipo de sistema de governo que defendia e que julgava ser melhor para Cabo Verde, caso se consagrasse vitorioso nas eleições legislativas. Assim, no programa daquele partido, defendia-se um sistema de governo intitulado “parlamentarismo mitigado”, que definia como órgãos de Soberania do Estado de Cabo Verde: um Parlamento, um Presidente da República, um Governo e Tribunais, onde todos eles se relacionariam com base no princípio da separação de poderes e com competências bem definidas (MPD, 1990:19).

De acordo com o programa político daquele partido, dentre todos os órgãos de Soberania, o Parlamento é reconhecido como o centro vital do sistema político, competindo-lhe, por excelência, o poder legislativo e o poder alargado de fiscalização das atividades do Governo e da sua administração. Os resultados das eleições de 91 garantem ao MPD uma folgada maioria parlamentar, garantindo-lhe 56 das 79 cadeiras da Assembleia Nacional e dando-lhe legitimidade para materializar o seu programa político e instituir o sistema de governo que preconizava para o novo regime político que nascia.

Tendo a maioria necessária para fazer uma revisão constitucional, que é efectivamente feita em 1992 e, ainda que tal revisão seja marcada pela ausência total de consenso entre os atores políticos representados no Parlamento, a Constituição do novo regime democrático é a materialização do programa político do MPD e, no que diz respeito à definição do sistema de governo que ela consagra, ela incorpora aqueles aspectos do sistema político defendido no programa político daquele partido, ou seja, de um sistema designado de parlamentarismo misto. Importa destacar que esta definição é até hoje mal compreendida pelos caboverdeanos e fonte de várias interpretações quando se trata da classificação do sistema de governo de Cabo Verde.

Graça (2001:21), por exemplo, sustenta que o sistema de governo caboverdeano deve ser classificado como um sistema misto, uma vez que “mitiga componentes do tipo parlamentar com componentes do tipo presidencialista” (2001:21). Segundo aquele autor, o fato de a Assembleia Nacional e o Presidente da República serem eleitos por sufrágio universal confere à estrutura do poder em Cabo Verde uma característica de um Executivo dualista, caracterizado pela existência de um chefe de Governo que sai da vitória do maior partido nas eleições e, também, de um Chefe de Estado que é eleito pelo voto popular, universal e direto, que representa o Estado.

Costa (2008), por sua vez, tem uma posição diferente. Ele argumenta que o sistema de Governo caboverdeano é semipresidencial por conferir ao Presidente da República amplos poderes. Segundo aquele autor, o atual sistema de governo caboverdeano seria uma cópia do sistema político português, de onde Cabo Verde retira a maior parte do seu ordenamento jurídico. Existe, inclusive, vasta literatura que defende que o caso português seria um exemplo de semipresidencialismo.

Defenderemos aqui uma posição distinta das duas correntes anteriores. Não consideramos o sistema de governo em Cabo Verde nem sendo um sistema misto, tal como é defendido por Graça (2001), nem sendo um sistema semipresidencial, como defendido por Costa (2008). Nós entendemos que o sistema de governo preconizado na Carta Constitucional de 1992, que é a Carta que vai definir as regras do regime democrático, é sim, Parlamentar. Defendemos tal posição seguindo a linha de pensamento do Lijphart (2003), que defende que, em casos onde o Presidente da República é eleito por voto popular e há um Primeiro-ministro parlamentar, apesar de, geralmente ser comum designar tal sistema de semipresidencial, deve-se fazer a seguinte questão: quem realmente é o Chefe do Governo? O Presidente ou o Primeiro-ministro? A resposta a esta questão, segundo Lijphart, define a tipologia do regime. Quando o Presidente é o Chefe do Governo, estamos então perante um sistema presidencial. Se por outro lado, ele não é o Chefe do Governo, sendo o Primeiro-ministro o chefe, teremos um regime parlamentar (Lijphart, 2003:130-146).

Segundo aquele autor, ainda que possa existir a aparência de haver um executivo dualista, pelo fato do Presidente da República também ser eleito pelo voto popular, a maioria dos casos e as evidências indicam que o poder real do Presidente da República acaba por ser muito fraco e o sistema funciona, no fundo, como um sistema parlamentar.

Lijphart apresenta como exemplo os casos de países como a Áustria, a Islândia e também Portugal, que muitas vezes, segundo ele, são classificados por algumas correntes da literatura como sendo sistemas semipresidenciais mas que, na prática, funcionam como sistemas parlamentares (2003:145-146). Uma das características dos sistemas parlamentares, segundo Lijphart, seria o fato de, nesse tipo de sistema de governo, geralmente existir a aparência de ter dois Executivos, porque geralmente há um Primeiro-ministro e um Chefe de Estado, que pode ser um Monarca ou então um Presidente da República, que é eleito por sufrágio universal. O Chefe de Estado, seja ele um Monarca ou um Presidente da República, tem, entretanto, papel e funções meramente simbólicas, enquanto o Primeiro-ministro é de fato o Chefe de Governo, pois é ele que realmente exerce funções executivas (Lijphart, 2003).

O sistema de governo caboverdeano apresenta, no nosso entender, aquelas três características apontadas na tipologia do Lijphart (2003:142) que o caracterizam como sendo um sistema parlamentar e que, contrapostas ao sistema político presidencial, constituem as três grandes diferenças que separam cada um destes dois regimes.

Para Lijphart, a primeira característica do sistema parlamentar está no fato de o Chefe do Governo, que geralmente é conhecido como Primeiro-ministro, e o seu governo serem responsáveis pela Legislatura, o que significa que o Executivo depende da confiança do Parlamento e pode ser demitido do cargo através de um voto de desconfiança aprovado por essa mesma Legislatura. A questão da confiança da legislatura é bastante peculiar para o sistema parlamentar, pois significa que o Governo depende da confiança do Parlamento para se manter no cargo.

No caso de Cabo Verde, o Governo é politicamente responsável perante a Assembleia Nacional (de acordo com o artº 197 da Constituição de 92) e o Executivo pode

ser demitido caso a Assembleia Nacional não aprove uma moção de confiança, ou aprove duas moções de censura na mesma legislatura.

O mesmo não acontece no sistema presidencial. Em tal sistema, o chefe do governo é o Presidente, cujo mandato é fixo, por ser eleito por um período constitucionalmente definido e não poder ser forçado a renunciar por um voto de desconfiança do Legislativo<sup>33</sup>. O Presidente precisa do Legislativo apenas para aprovar seu pacote legislativo, mas não depende da confiança daquele órgão para permanecer no cargo.

A segunda característica do regime parlamentar está ligada à forma de seleção do Chefe do Executivo. De acordo com Lijphart (2003:142-143), no regime parlamentar o Primeiro-ministro é selecionado pela Legislatura e pode assumir diversas formas. Tomando como referência o modelo do Reino Unido, o autor afirma que naquele país, o Rei ou a Rainha indicam o líder do partido majoritário como Chefe do Governo.

Também neste aspecto, o sistema de governo caboverdeano aponta para um sistema parlamentar, e a seleção do Chefe do Executivo é parecida com a do Reino Unido, sendo que a diferença reside no fato de, não sendo Cabo Verde uma Monarquia, cabe ao Presidente da República, que é o Chefe de Estado, nomear o Primeiro-ministro, depois de ouvir as forças políticas com assento na Assembleia Nacional e tendo em conta os resultados eleitorais.

Por último, a terceira característica que define um sistema parlamentar e que, segundo Lijphart (2003), trata de um aspecto bem distinto da que encontramos nos sistemas presidenciais, tem a ver com o tipo de executivo que cada um dos dois sistemas produz. O sistema parlamentar produz executivos coletivos ou colegiados, o que significa que a tomada de decisão é feita por um colegiado, e onde a posição do chefe do governo, no caso o Primeiro-ministro, costuma ser bastante variada. O Primeiro-ministro pode ser o “primeiro acima de desiguais”, “o primeiro entre desiguais” ou então “o primeiro entre

---

<sup>33</sup> É possível, segundo Lijphart, que a Legislatura possa até demitir o Presidente, mas isso ocorre só em situações consideradas graves e, quando isso acontece, são realizadas novas eleições para escolher um novo PR e uma nova Legislatura (2003:142).

iguais”.<sup>34</sup> O mais importante, segundo Lijphart, não é, entretanto, a variação do poder do Primeiro-ministro; o aspecto central para o autor é que no sistema parlamentar as principais decisões são tomadas pelo conjunto dos componentes que formam o governo.

O sistema presidencial segue um caminho diferente no processo de tomada de decisão. Neste tipo de sistema, o executivo é unipessoal, o poder executivo está concentrado nas mãos de uma única pessoa, o Presidente, e os demais membros do seu gabinete funcionam apenas como “co-participantes” (Lijphart: 2003:cap 6 e cap 7).

Relativamente a este último aspecto que define o sistema parlamentar, pode-se dizer que Cabo Verde tem um Executivo do tipo colegiado, pois, tal como a Constituição de 92 estabelece, o Governo é composto por um Primeiro-ministro, pelos Ministros e pelos Secretários de Estado e as principais decisões são tomadas pelo Conselho de Ministros, que é composto pelo conjunto dos membros que formam o Governo.

No nosso entender, a dificuldade existente na classificação do sistema de governo caboverdeano resulta da leitura que se tem feito na definição dos poderes dos órgãos da Soberania a partir da Constituição de 92. Esta dificuldade, ligada às atribuições e aos poderes do Presidente da República, que vão de encontro àquilo que Lijphart (2003:151) chama de poderes reativos, que é especificamente o poder presidencial de veto, ainda que a Constituição caboverdeana não reconheça ao Presidente da República nenhum poder pró-ativo, como, por exemplo, a faculdade de legislar por decreto, comum nos regimes presidenciais.

Geralmente, as posições que defendem que o sistema de governo existente em Cabo Verde é semipresidencial baseiam-se particularmente no fato de a Constituição de 92 facultar ao PR o poder de: a) dissolver a Assembleia Nacional- b) exercer o direito de veto, e c) o poder de demitir o Governo (alíneas e, s, 2c), de acordo com o art. 134 da Constituição. Entretanto, estas prerrogativas atribuídas ao PR são, no nosso entender, meramente figurativas e simbólicas e estão todas atreladas a dispositivos constitucionais

---

<sup>34</sup> Lijphart utiliza a classificação feita por Sartori. Vide, Sartori, G. “Neither Presidentialism nor Parliamentarism” in Linz, J and Valenzuela, A, eds- The Failure of Presidential Democracy. Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp 106-118, 1994.

que dificultam a sua concretização. Como afirma Graça (2001), a prerrogativa constitucional para dissolver a Assembleia Nacional só poderá ocorrer em caso de crise institucional grave, mas ainda assim mediante uma autorização favorável do Conselho da República ao Presidente da República.

Esta vinculação do Presidente da República a um órgão consultivo é considerado algo estranho e, até hoje, é razão de crítica e contestação por parte de alguns segmentos da classe política, juristas e parte da opinião pública, que entendem que um assunto tão importante como é o da dissolução da Assembleia Nacional não deveria estar condicionado ao parecer de um órgão não eleito. Segundo eles, essa vinculação sujeita a possibilidade de dissolução da AN sujeita a um mecanismo pouco democrático. A grande dificuldade em se entender tal aspecto está no fato de o Conselho da República não ser um órgão eleito, enquanto o Presidente da República é eleito por voto popular. Assim, o PR fica vinculado a um órgão consultivo, que não é eleito, mas sim nomeado para tomar decisão de tal relevância.

Na altura da discussão da Constituição de 92, um deputado chega a defender que o fato do Presidente da República depender de um parecer do Conselho da República para decidir sobre os grandes problemas nacionais era uma solução infeliz e "tecnicamente errada ao condicionar um órgão de Soberania a um parecer de outro órgão que é consultivo"<sup>35</sup>.

O mesmo acontece com o poder de veto e o poder de demitir o Governo. Quanto ao poder de veto, o próprio Parlamento pode derrubar o veto presidencial, desde que volte a confirmar a maioria exigida para aprovação do diploma. E relativamente a faculdade de demitir o Governo, o Presidente da República só poderá fazê-lo caso haja aprovação de uma moção de censura, ouvidos previamente os partidos representados na Assembleia Nacional e com o parecer favorável do Conselho da República.

Segundo Lijphart (2003), a aprovação de uma moção de censura num regime parlamentar é uma possibilidade bastante remota de acontecer. O autor usa como exemplo

---

<sup>35</sup> Deputado David Hopffer Almada, in Jornal VozDiPovo, "O Novo texto constitucional", julho 1992.

o sistema de governo do Reino Unido, que é parlamentar, o que significa que o Governo depende da confiança do Parlamento e, teoricamente, a Câmara dos Comuns, ou seja, o Parlamento, pode destituir o Governo, dando a ideia de que é o Parlamento que controla o Governo mas, na prática, acaba acontecendo o inverso. Como o Governo é composto por elementos do partido majoritário, que é coeso, significa que na Câmara dos Comuns, tendo a maioria, o Executivo garante a permanência no poder e não terá dificuldades em aprovar suas propostas legislativas, fazendo com que, no final, o Governo prevaleça sobre o Parlamento (Lijphart, 2003:29).

Em Cabo Verde, a hipótese de aprovação de uma moção de censura não aconteceu até hoje e não visualizamos esta possibilidade tão cedo. Pelo menos nas quatro eleições legislativas que o país já realizou, todas elas produziram maiorias absolutas, sendo que as duas primeiras eleições, de 91 e de 95, resultaram em maiorias qualificadas e as duas últimas eleições, a de 2001 e a de 2006, produziram maiorias absolutas, garantindo, assim, aos Governos formados, tranquilidade para permanecer no poder e ver sua agenda de políticas públicas ser aprovada pelo Parlamento.

Como também o sistema partidário caboverdeano assumiu uma característica essencialmente bipartidária, os dois principais partidos têm feito, ao longo das campanhas eleitorais realizadas desde da abertura ao regime democrático, constantes apelos ao eleitorado para uma votação que garanta maioria absoluta, como condição para a estabilidade e permanência no poder de uma determinada força política. Os resultados evidenciam que esta tendência permanecerá ainda por um bom tempo, dada a configuração do sistema partidário que se consolidou em Cabo Verde. Tudo isso nos leva a concluir que a hipótese de o Presidente da República demitir o Governo é bastante remota e dificilmente se aplicará na prática.

Mencionamos no capítulo anterior que a Constituição de 92, que é a que define as regras do regime democrático, é, sobretudo, desfavorável e enfraquece os poderes do Presidente da República, levando em conta os poderes que este órgão da Soberania tinha nas constituições anteriores. No momento da revisão constitucional de 92, Cabo Verde já tinha realizado as primeiras eleições livres e democráticas para eleição do Presidente da



República, portanto, já tinha um Presidente com legitimidade democrática, eleito com mais de 70% dos votos.

Esta redução dos poderes do Presidente da República é feita intencionalmente e justificada pelo próprio Primeiro-ministro. O Chefe de Governo à época chega a afirmar que essa diminuição dos poderes do Presidente tinha por objetivo “o desejo de romper com a tradição presidencialista dos países africanos, assentes no conceito de liderança individual, que degeneram na maior parte em regimes autoritários<sup>36</sup>”, visando, acima de tudo, um reforço do papel do Parlamento, que passaria a ser o órgão central do sistema político.

Ainda que o governo sustente que a nova Constituição ressalta a força e o papel central do Parlamento no novo sistema de Governo no regime democrático, o partido da oposição – o PAICV – não tinha a mesma opinião e uma parcela da opinião pública do país também não se convenceu de que a nova Carta reconhecia o Parlamento como órgão central do sistema político.

Para o líder da oposição na altura, o Deputado Aristides Lima, a nova Constituição acabou por instituir uma forma de Governo que, na prática, desvalorizava a Assembleia Nacional, rebaixava a posição jurídica do Presidente da República e reforçava os poderes do Executivo<sup>37</sup>. Ademais, algumas personalidades públicas chegam a questionar a questão da separação dos poderes à luz da nova Constituição.

Armindo Ferreira, por exemplo, chega a afirmar que “fala-se no equilíbrio de poderes entre os órgãos de Soberania, mas quando se lê o anteprojeto não se vê equilíbrio nenhum. Fica-se com a sensação que o sistema proposto é o governamentalismo<sup>38</sup>”.

No nosso entender, a Constituição de 92 explicita claramente um conjunto de princípios que caracterizam o sistema de Governo em Cabo Verde como sendo um sistema

---

<sup>36</sup> Jornal VozDiPovo, 14/03/1992, “Carlos Veiga assegura ao apresentar ante-projecto da Constituição: «não haverá crise institucional no país»”.

<sup>37</sup> VozDiPovo, “Cabo Verde tem nova Constituição”, 6/10/1992.

<sup>38</sup> VozDiPovo, “Cidadãos alertam para golpe de Estado Constitucional”, 7/04/1992.

essencialmente parlamentar. Como demonstramos no capítulo anterior, do ponto de vista formal, a nova Constituição não simboliza, entretanto, uma ruptura com as Cartas anteriores no que diz respeito a competência legislativa atribuída ao Executivo. Conforme defendemos anteriormente, a Constituição do regime democrático fragiliza o Legislativo no sentido em que mantém a prerrogativa do Executivo poder legislar, podendo, inclusive fazê-lo sobre aqueles assuntos considerados de competência exclusiva do Parlamento.

Ao permitir a possibilidade de compartilhar o poder legislativo entre dois órgãos da Soberania – Governo e Assembleia Nacional –, que consequências práticas teremos, relativamente ao próprio desempenho do Legislativo e ao seu peso no processo decisório? Nossa hipótese vai no sentido de defender que a manutenção de tal prerrogativa afeta negativamente e prejudica a eficiência do Legislativo, enfraquecendo o seu peso e fragilizando o seu papel no processo decisório caboverdeano. Além disso, o compartilhamento contraria o estabelecido na Constituição, que define o Legislativo como órgão central do sistema político, sem contar, também, que prejudica o princípio de separação de poderes, favorecendo, particularmente, o Executivo.

Para a verificação prática da nossa hipótese, vamos trabalhar com dados que indicam a produção legislativa da Assembleia Nacional, tomando como ponto de partida a origem das propostas de lei (PL)<sup>39</sup>; a partir daí, tentaremos responder à seguinte questão: uma vez que a Constituição de 92 confere iniciativa legislativa, quer ao poder legislativo, através da Assembleia Nacional, quer ao executivo, através do Governo, quem legisla mais no sistema parlamentar caboverdeano? A resposta a esta questão implica uma análise comparativa das iniciativas legislativas, especificamente aos PLs saídos dos dois órgãos de Soberania; somente a partir daí tentaremos tirar as nossas conclusões.

A literatura tem mostrado muito interesse na questão da relação dos poderes Executivo e Legislativo, e uma parte significativa dessa mesma literatura tem-se centrado no aspecto do equilíbrio, considerado ideal entre estes dois poderes como sendo uma condição fundamental para a consolidação da democracia em países que instalaram regimes democráticos recentemente ( Figueiredo e Limongi, 2001, O' Donnell, 1991).

---

<sup>39</sup> Utilizaremos a designação PL para todas as iniciativas legislativas que dão entrada no Parlamento, seja as originárias do Executivo, seja as originárias da Assembleia Nacional.

Autores que trabalham esta temática, entre os quais os recém citados, têm afirmado que as novas ordens constitucionais introduzidas nos regimes democráticos da terceira onda preservariam alguns aspectos dos regimes autoritários, aspectos estes que refletiriam diretamente na configuração da nova estrutura do processo decisório e no desempenho e funcionamento dos órgãos do sistema político de um país (Figueiredo e Limongi, 2001).

No caso da América Latina, os principais argumentos defendidos vão no sentido de indicar uma certa continuidade do poder Executivo, por este ter preservado uma herança dos regimes autoritários que lhe concediam a faculdade de poder legislar, podendo-o fazer, segundo Figueiredo e Limongi (2001:125), sem o concurso do Legislativo, comprometendo, assim, o princípio de separação dos poderes e resultando, na prática, segundo os dois autores, numa abdicação da função legislativa pelo poder Legislativo, que passa esta atribuição para as mãos do Executivo.

Para O' Donnell (1991:37), o peso da herança autoritária na configuração dos novos sistemas políticos teria como resultado direto uma marginalização dos partidos políticos e do papel do Parlamento nas decisões mais importantes de um país, contribuindo para que o Legislativo seja excluído das responsabilidades políticas perante as políticas públicas adotadas, exatamente pelo fato de este poder, desde o início da formulação das principais políticas, assumir um papel de omissão.

Segundo Figueiredo e Limongi (2001:126), a abdicação do poder legislativo poderia ser justificada pelo seguinte fato:

As razões dessa abdicação oscilam entre a aceitação, pelos parlamentares, de sua inevitabilidade, ou seja, o reconhecimento de sua incapacidade para dar respostas prontas e adequadas a problemas tão complexos como aqueles normalmente enfrentados pelos atuais governos e a ideia de que a própria natureza do instituto da legislação emergencial tornaria impossível impor limites à ação do Executivo. O resultado final de qualquer forma seria a abdicação. (Figueiredo e Limongi, 2001:126).

Os dois autores ressaltam, entretanto, que parte da literatura tem considerado mais adequado falar em delegação da autoridade de legislar, ao invés de abdicação, e essa delegação de poderes legislativos ao Executivo seria justificada como uma necessidade de se ultrapassar os problemas de ação coletiva, de forma que seja possível garantir maior eficiência e estabilidade nos resultados das políticas públicas a serem implementadas.

No caso de Cabo Verde, o fato da nova ordem constitucional preservar a faculdade legislativa também para o Executivo, herança da ordem constitucional do regime autoritário, contribui para manutenção de um padrão de desempenho muito deficiente do Legislativo, que funciona aquém do desejado e do que estabelece a Constituição democrática, que é o de centro vital do sistema político. Esse quadro demonstra que se mantém o status quo existente anteriormente nas relações entre Executivo/Legislativo, que sempre indicaram para uma subalternização do poder Legislativo perante o Executivo.

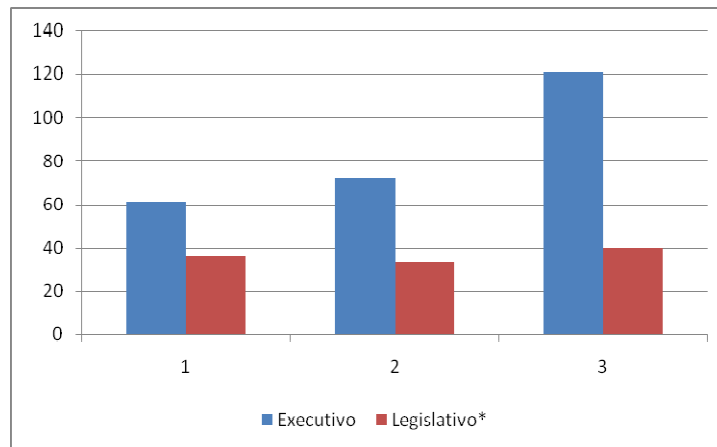
Observando os dados dos quadros e gráficos abaixo, verificamos esta preponderância do Executivo face ao Legislativo e a maior capacidade daquele poder legislar, tornando-o, assim, de fato o legislador máximo.

**Tabela 15: Origem das Propostas Legislativas (1996/2005)**

Origem do PL	PL 1996/1999	PL 2001/2005	PL Aprovada e Publicada (1996/2005)
Executivo	61	72	121
Legislativo*	36	33	40
Total	97	105	161

\* Inclui as iniciativas conjuntas dos dois grupos parlamentares, do MPD e do PAICV, nos períodos de 1996 a 2005.

**Gráfico 4: Origem das Propostas Legislativas (1996/2005)**



Os dados dos dois períodos que analisamos indicam claramente para uma sobreposição do Executivo quanto à capacidade de apresentação de PLs e uma clara fraqueza da capacidade do Legislativo naquilo que deveria ser sua principal função.

Os dados também indicam que o Executivo tem uma preponderância no que diz respeito à aprovação e publicação dos PLs da sua autoria, enquanto o próprio Legislativo aprova e tem publicado um número bem menor de PLs. Assim, nesse sentido, os dados acabam por indicar que o próprio Parlamento tem um comportamento que beneficia e favorece a preponderância do Executivo, prejudicando e sendo contrário a sua própria atuação.

Poderíamos questionar por que o Parlamento e os parlamentares agiriam numa lógica contrária a um desempenho eficiente, contribuindo por favorecer o Executivo e para uma clara preponderância de iniciativa legislativa daquele poder sobre o Legislativo? No capítulo seguinte, pretendemos trabalhar com mais vagar esta questão, mas podemos adiantar que talvez a própria organização funcional da Assembleia Nacional favoreça a preponderância do Executivo face ao Legislativo, no que diz respeito à iniciativa legislativa.

A literatura tem defendido que a herança autoritária não superada nos novos regimes democráticos, conforme fizemos menção atrás, tem-se traduzido numa continuidade legal que mantém prerrogativas legislativas ao poder Executivo e possibilita àquele poder compartilhar atribuições legislativas, o que contribuiu para uma produção legislativa que favorece uma maior preponderância do Executivo, em comparação com o Legislativo.

No caso do Brasil, por exemplo, ainda que o sistema de governo seja presidencial, diferente de Cabo Verde, que é parlamentar, o estudo de Figueiredo e Limongi (2001), baseado em dados empíricos e extensivo ao funcionamento do Congresso brasileiro, chega à conclusão de que, a nova Constituição brasileira, a Carta de 1988, que é o marco legal do regime democrático daquele país, possibilita que o Executivo seja o principal legislador de jure e de fato.

Os dois autores atrás citados afirmam, entretanto, existir uma continuidade de alguns dispositivos constitucionais dos regimes militares, preservados na Constituição democrática de 1988, que dita os princípios do regime democrático: a possibilidade de o Presidente da República poder editar medidas provisórias com força de lei e ainda de solicitar urgência para suas propostas legislativas. Esta continuidade, na opinião dos dois autores, contribui para garantir a capacidade do Executivo controlar a agenda, o timing e o conteúdo dos trabalhos do Legislativo no Brasil (Figueiredo e Limongi, 2001).

A literatura também enfatiza que nas situações em que a legislação constitucional reconhece ao Executivo e, sobretudo, ao Chefe do Governo, um amplo poder de agenda, acaba por contribuir para a preponderância do Executivo na produção legislativa (Figueiredo e Limongi 2001; Lijphart, 2003).

Lijphart (2003:29-30) afirma que em casos de sistemas parlamentares, onde o Governo, tem a maioria das cadeiras do Parlamento a seu favor, acaba sendo o Executivo a controlar o Parlamento e não o inverso. Sobretudo nos sistemas majoritários ou que funcionam como majoritários, este controle fica muito mais evidente e explícito, uma vez

que a maioria parlamentar se comporta a reboque do Governo e funciona integralmente para dar suporte às iniciativas legislativas, que partem do Executivo.

Apesar de Cabo Verde assumir formalmente um sistema eleitoral proporcional, vimos anteriormente que, na prática, as quatro eleições indicam claramente para o funcionamento de um sistema majoritário e, como o próprio Lijphart (2003) sustenta, em tal situação acaba por haver uma preponderância do Executivo sobre o Legislativo e este último acaba por funcionar no ritmo do Governo.

Em Cabo Verde, o fato da nova Constituição preservar alguns aspectos das constituições anteriores - sendo assim uma herança do regime autoritário -, a faculdade do poder Executivo ter prerrogativa legislativa, mantém uma continuidade de preponderância do Executivo sobre o Legislativo, no que diz respeito à produção e iniciativa legislativa, conforme os dados apresentados atrás. Neste sentido, no nosso entender acaba por ser violado o princípio da separação de poderes, e o grande favorecido acaba por ser o Executivo. Na nova ordem constitucional, o Executivo continua como um ator com um forte poder de agenda. Ele tem o seu poder reforçado em detrimento do próprio Parlamento, que deveria ser, tal como a Constituição de 92 prevê, o órgão central do sistema político e o órgão que representa todos os caboverdeanos.

A nossa pesquisa também procurou verificar e analisar um outro aspecto que, no nosso entender, favorece e contribui para a preponderância da produção legislativa do Executivo sobre o Legislativo. Este aspecto tem a ver com a questão da competência legislativa exclusivamente reservada ao Parlamento. Tal como vimos no capítulo anterior, onde nos concentramos em indicar os aspectos formais que tratam do poder Legislativo na ordem constitucional democrática, comparando o conteúdo das Cartas que vigoraram em Cabo Verde desde que aquele país se tornou independente em 1975, chegamos à conclusão de que a Constituição de 92 não preserva apenas aquele princípio de iniciativa legislativa concedida ao Governo, ela também mantém a possibilidade de o Executivo legislar sobre matérias consideradas como sendo de competência exclusiva da Assembleia Nacional.

Quais os impactos práticos da concessão de tal prerrogativa no desempenho dos dois órgãos?

Nossa curiosidade partiu das atribuições constitucionais atrás mencionadas e ela busca responder também neste capítulo a uma outra questão: o Executivo se utiliza daquela faculdade conferida pela Constituição de 92, que é o de poder legislar em matérias reservadas ao Parlamento?

Para responder a esta pergunta, entendemos que verificando a entrada das propostas de lei de solicitação de autorização legislativa em matérias reservadas à Assembleia Nacional, poderíamos encontrar a resposta à questão feita atrás. Quisemos também verificar nos dois governos, o Governo do MPD (1996/2000) e o Governo do PAICV (apenas o primeiro mandato do governo deste partido, 2001/2005), qual dos dois partidos solicitou mais este procedimento?

**Tabela 16: Propostas de Lei de Autorização Legislativa Concedida ao Executivo (1996/1999 e 2001/2005)**

Governo	Período	Total de Propostas Aprovadas e Publicadas
Governo do MPD	1996 a 1999*	22
Governo do PAICV	2001 a 2005**	14
Total	1999 a 2005	36

Fonte: Elaborado com base nos dados da Direção Parlamentar de 1996/99 e 2001/2005.

Os dados comprovam que o Executivo faz uso dessa prerrogativa concedida pela Constituição de 92 e os números acima indicam que, além da maioria das iniciativas de lei serem originárias do poder Executivo e de, por isso, este órgão ter uma produção legislativa superior e o dobro do que produz o Legislativo, o Executivo ainda acaba por legislar naqueles assuntos que deveriam ser reservados ao Parlamento. Isso significa que o próprio Legislativo acaba por abdicar da sua competência exclusiva de legislar em assuntos exclusivos da sua alçada, delegando esta função ao Governo, fazendo-nos concluir que os parlamentares, na prática, reconhecem a sua incapacidade de dar respostas prontas e adequadas a questões que lhes competem exclusivamente.



Os dados também confirmam que o governo do MPD utilizou mais do que o governo do PAICV a prerrogativa de autorização legislativa exclusiva da AN concedida ao governo durante o período em que foi governo. Essa evidência nos leva a concluir que no primeiro período democrático dominado por aquele partido, a preponderância do Executivo face ao Legislativo foi ainda maior se comparado com o período em que o PAICV passa a ser governo.

### **5.3: Organização do Parlamento na nova ordem constitucional**

É inquestionável que há uma evolução do Parlamento caboverdeano nos seus mais diversos aspectos e essa evolução ocorre após a transição democrática. No período anterior, quando vigorava o regime autoritário de partido único, estabelecido logo após a independência em 1975, o Parlamento funcionou com muitos constrangimentos e sob condições muito desfavoráveis, que lhe impediam de assumir o papel e a função que a Constituição lhe atribuía.

Como entrave do desenvolvimento e da afirmação da Assembleia Nacional no período autoritário, podemos ressaltar as precárias condições técnicas, humanas, financeiras e patrimoniais que o Parlamento enfrentava e que lhe impossibilitava de ter um funcionamento normal. Como chegamos a comentar, por muitos anos o Parlamento funcionou sem ter autonomia patrimonial e financeira, o que impedia que os deputados tivessem uma remuneração e o exercício do mandato parlamentar era a título honorífico. Além disso, o fato de o Parlamento não ter sede própria impedia que os deputados não tinham um espaço e um local com suporte técnico e humano suficiente para cumprir suas funções. Por outro lado, dadas as condições pouco favoráveis de exercício do mandato de representante do povo, o membro do Governo também acumulava o mandato de deputado, o que dificultava a separação de poderes e o princípio de fiscalização sobre os atos do Executivo.

De acordo com o testemunho de Eugénio Inocêncio (Assembleia Nacional, 2005), no período autoritário, nos primeiros anos após Cabo Verde conseguir sua independência política, o Parlamento funciona sem ter um regimento próprio. O documento organizacional que se utilizava na organização dos trabalhos do Parlamento era o regimento do próprio partido, que funcionava como um guia de ação para os trabalhos internos da Assembleia.

Que mudanças a democracia trouxe para o Parlamento? Como se organiza o Parlamento no regime democrático? Até que ponto esta nova organização contribui ou não para a própria autonomia e fortalecimento do Parlamento perante os outros poderes? A

forma como o Parlamento se organiza reforça o seu peso no processo decisório? Ou antes favorece o Executivo? Em que medida a nova organização parlamentar contribui ou não para a preponderância do Executivo e fragiliza o peso do próprio Legislativo na nova configuração organizacional?

As questões são muitas e este capítulo vai procurar responder a elas partindo da seguinte hipótese: a forma como o Parlamento se organiza no regime democrático contribui para a preponderância do Executivo sobre o Legislativo e fragiliza o seu peso no processo decisório, contribuindo, assim, para uma fraca autonomia do Parlamento perante o Executivo. Para responder as nossas questões, tomamos como suporte os regimentos que passam a vigorar no novo regime instituído após a abertura política e a abordagem da literatura que tem enfatizado a importância de se abordar os aspectos organizacionais dos Parlamentos como condição vital para a qualidade democrática da instituição parlamentar.

O regime democrático instaurado em Cabo Verde no início de 1990 trouxe mudanças significativas para a Assembleia Nacional. Os aspectos mais significativos são, no nosso entender: a autonomia administrativa, financeira e patrimonial; o fato dos deputados passarem a ser profissionalizados, ou seja, passarem a ser remunerados por exercerem a função de representantes eleitos, podendo assim, exercer o mandato em tempo integral e passando a dispor também de condições técnicas e humanas que antes não tinham.

O resultado direto dessas conquistas traduz num funcionamento mais eficiente e maior volume de trabalho do Parlamento, que passa a ter um período anual de funcionamento estabelecido pelo novo regimento, que vai de 1 de outubro a 31 de julho do ano seguinte. Com um funcionamento normalizado, a Assembleia Nacional passa a funcionar conforme o seu atual Presidente designou: como um «Parlamento com full time Job». O quadro abaixo demonstra o aumento das sessões plenárias e indica um visível crescimento das atividades parlamentares:

**Tabela 17: Evolução das Sessões Legislativas 1975/2000**

<b>Legislatura</b>	<b>Nº Sessões</b>
<b>1975- 1980</b>	<b>10</b>
<b>1981- 1985</b>	<b>12</b>
<b>1986- 1990</b>	<b>12</b>
<b>1991- 1995</b>	<b>19</b>
<b>1996- 2000</b>	<b>20</b>
<b>Total</b>	<b>73</b>

Fonte: Baseado nos dados da Direcção dos Serviços Parlamentares, 2000

Que tipo de organização parlamentar o regime democrático promove? Esta questão nos parece ser bastante pertinente, sobretudo porque a literatura tem defendido que diferentes arranjos organizacionais afetam a natureza e a qualidade das decisões aprovadas pelo Legislativo e isso acaba por ter consequências diretas na qualidade da democracia (Santos, 1998; Figueiredo e Limongi, 2001; Da Cruz, 1988).

Para Figueiredo e Limongi (2001), os aspectos organizacionais indicam quem de fato controla a agenda legislativa. Segundo aqueles autores, mesmo que às vezes seja formalmente reconhecido pelo regimento que um deputado individual tem poder de iniciativa legislativa, a forma e o padrão como está organizado o trabalho interno do Legislativo pode inibir e até reduzir as chances de sucesso das iniciativas individuais dos parlamentares e pode favorecer um maior controle dos líderes partidários e do Executivo sobre o funcionamento do processo decisório interno do Legislativo.

Santos (1997) sustenta que a análise do processo de organização do Legislativo pode ser interpretado a partir de três modelos. O primeiro modelo, que ele designa de modelo de maiorias cíclicas, caracteriza-se pelo processo legislativo ser pouco centralizado e somente os deputados poderem apresentar projetos de lei. Neste modelo, segundo o mesmo autor, não é reconhecida nem às lideranças e nem ao Executivo a possibilidade de proposição de leis, nem mesmo quando derivadas do pedido de urgência dos próprios deputados.

O segundo modelo, chamado de modelo das comissões, caracteriza-se pela existência de mecanismos de coordenação no processo decisório que são as comissões e, por isso, o grau de centralização não é forte, pois as comissões acabam por convocar parlamentares com interesses em matérias nas quais são especialistas e isso acaba dando ao deputado um poder considerável de agenda. Entretanto, neste modelo, ainda que o deputado singular tenha uma força considerável, as lideranças são importantes, pois acabam sendo elas a definir o tamanho e a composição das diferentes comissões, além de decidirem também a ordem das matérias que serão votadas.

O último e terceiro modelo, denominado de modelo dos partidos, caracteriza-se pelo aspecto central de o deputado não ter poder de influência sobre o que vota ou deixa de ser votado em plenário, o deputado se comporta apenas para concordar ou não com as propostas, tudo está centralizado nas lideranças que determinam o tamanho e a composição das comissões, escolhem os projetos que deverão fazer a pauta das votações e ainda podem solicitar urgência em algumas proposições que julgarem pertinentes. Neste modelo é usual conceder-se ao Executivo a prerrogativa de solicitar urgência nas suas propostas legislativas, o que contribui para que aquele poder reforce a sua capacidade de monopólio sobre a proposição de propostas de leis.

Braga Da Cruz (1988), que analisa o tipo de Parlamento que a transição democrática gerou em Portugal<sup>40</sup>, sustenta que a organização do Parlamento pode ser interpretada a partir de dois modelos: o Parlamento arena, cujos trabalhos estão centralizados no plenário e se caracteriza por privilegiar o estilo oral, negligenciando o papel das comissões, e o segundo modelo, conhecido como Parlamento transformador, que, ao contrário do primeiro, privilegia o trabalho nas comissões, o que fortalece a estrutura interna do Legislativo.

---

<sup>40</sup> Cabo Verde espelha todo o seu arcabouço legal em Portugal, não só os aspectos legais mas também em termos de organização das orgânicas das estruturas dos órgãos do Estado tem sido comum fazer cópias do que existe em Portugal daí, a importância de referirmos aqui os aspectos organizacionais da Assembleia da República de Portugal que Cabo Verde inspira muito.

Que tipo de Parlamento a transição democrática gerou em Cabo Verde, comparado com os modelos teóricos citados atrás ? Apesar do novo regimento ampliar os poderes dos deputados, passando eles a ter poder de não só apresentar propostas de lei; de resolução ou propostas de alteração de diplomas já aprovadas, que já eram poderes reconhecidos também no regimento do regime autoritário, o deputado passa também a ter, no novo regimento, o poder de: requerer a declaração de inconstitucionalidade, apresentar projetos de revisão da Constituição, apresentar moções de censura ao Governo e requerer a constituição de comissões eventuais como as comissões de inquérito. Entretanto apesar de todos estes poderes, o novo regimento do regime democrático, institui um modelo centralizador dos trabalhos legislativos, funcionando predominantemente de acordo com o terceiro modelo descrito por Santos (1997) ou como o parlamento arena de acordo com a classificação feita por Da Cruz (1988).

O modelo centralizador do processo decisório no Legislativo favorece sobretudo o Executivo e, inibe, o trabalho do parlamentar individual uma vez que, a força está sobre as lideranças partidárias que acabam, por funcionar em sintonia com os desejos do Executivo enfraquecendo o Legislativo e distorcendo a sua função primordial que é o de legislar enquanto o poder que representa uma comunidade política. È válido ressaltar também, que, o modelo centralizador é consequência do sistema partidário que define o tipo de voto nos partidos e que posteriormente afetará na configuração de uma determinada estrutura e comportamento no interior do Legislativo.

Nos regimentos adotados no pós abertura política e que vão vigorar no regime democrático, o Plenário da Assembleia Nacional é reconhecida como órgão supremo e o trabalho legislativo está totalmente centralizado nos grupos parlamentares o que indica uma clara predominância do modelo dos partidos no Legislativo caboverdeano.

Neste novo figurino regimental, todos os trabalhos da Assembleia Nacional concentram no grupo parlamentar e reforça também a liderança individual dos líderes dos grupos parlamentares enquanto que o deputado singular tem um comportamento de refém do grupo parlamentar e do líder.

De acordo com o novo regimento, para a formação de um grupo parlamentar é necessário haver um mínimo de cinco deputados por partido e, compete ao grupo parlamentar: participar nas comissões; solicitar à comissão permanente a convocação da Assembleia, solicitar a constituição de comissões parlamentares de inquérito exercer iniciativa legislativa, ser ouvido na fixação da ordem do dia, apresentar moções de censura ao Governo e também, o grupo parlamentar pode promover dois debates em cada sessão legislativa sobre aspectos de política geral da política interna e externa.

A força e a centralização dos trabalhos nos grupos parlamentares é reconhecida com a institucionalização da Conferência dos Representantes, estabelecida pelo novo regimento e que é, constituída pelo Presidente da Assembleia Nacional e os representantes dos grupos parlamentares. É a Conferência dos Representantes, que vai discutir e apreciar as questões relacionadas ao agendamento das sessões plenárias, fixação da ordem do dia e outros assuntos relevantes para o funcionamento da Assembleia Nacional.

Na Conferência dos Representantes, os representantes dos grupos parlamentares tem um número de votos igual ao número de deputados que representam e na falta de consenso nas discussões, as decisões são tomadas por maioria, desde que esteja representado a maioria dos deputados em efectividade daquelas funções.

O fato do trabalho no interior do legislativo se dar de forma centralizada contribui para favorecer o domínio do Executivo sobre o Legislativo, principalmente porque os trabalhos parlamentares ficam sujeitos a regras que obedecem a princípios partidários que por sua vez estão directamente ligadas às lideranças dos partidos que tem uma relação muito dependente do Executivo.

Figueiredo e Limongi (2001) sustentam que um Legislativo com uma organização de trabalho que se caracteriza por um processo decisório centralizado acaba favorecendo o Executivo. Nas palavras daqueles autores:

O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em

torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários. No interior deste quadro institucional o Presidente<sup>41</sup> conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação. Da mesma forma, parlamentares não encontram o arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particularistas. Ao contrário, a melhor estratégia para obtenção de recurso visando a retornos eleitorais é votar disciplinadamente. (Figueiredo e Limongi, 2001:22-23).

A predominância de uma estrutura organizativa centralizada e que evidencia exclusivamente o grupo parlamentar é uma característica que segundo Silva (2006) está muito ligado à própria transformação e evolução do papel do parlamento em vários países e que, com o tempo, foi se transformando de parlamento de deputados para parlamento de grupos parlamentares, fazendo predominar assim a “grupocracia” que estaria voltada para a vontade do grupo deixando para o segundo plano o papel do deputado individual.

De acordo com Silva (2006), nos países europeus, a constituição dos grupos parlamentares começa a aparecer nas constituições de alguns países logo após a segunda guerra mundial, sendo que, antes disso, em muitos países é possível encontrar reconhecidos nos regimentos de algumas casas parlamentares, a existência dos grupos parlamentares, passando depois numa fase posterior, a serem reconhecidos no próprio texto constitucional daqueles países. Na Itália este reconhecimento vem com a Constituição de 1947, na Alemanha na de 1949, na França na constituição de 1958, na Espanha na de 1978 e em Portugal na constituição de 1976, (2006:38).

A institucionalização dos grupos parlamentares é justificada sobretudo com o objectivo de racionalizar o trabalho parlamentar. Porém, a fixação de um número para se constituir um grupo parlamentar não está ligada somente a razões de ordens técnicas e de racionalização do trabalho parlamentar. Como sustenta Silva (2006), tal aspecto, está muito condicionado pelos princípios políticos que estruturam um determinado sistema político e muitas vezes isso se limita a princípios políticos conjunturais. O autor afirma assim que:

---

<sup>41</sup> Os autores referem ao caso do Brasil que tem um sistema presidencial, querem dizer aí o Executivo.



A exigência de um mínimo de um ou dois deputados para a constituição de grupos parlamentares não é apenas uma questão quantitativa; é também uma importante questão qualitativa e a duplo título: primeiro, à constituição de um grupo se associa um conjunto de poderes e de direitos que torna o grupo num sujeito importante da actividade político-parlamentar; segundo, a admissão de grupos com um só deputado, filia-se numa concepção substancial de que os grupos parlamentares são uma emanação natural dos partidos políticos, desvalorizando-se o aspecto quantitativo, donde a perspectiva de que existindo deputado eleito por um partido, existe «grupo» necessariamente. Esta concepção constitui assim a mais perfeita expressão da relação umbilical existente entre eleitores, partidos e grupos. (Silva, 2006:48)

Ainda de acordo com Silva (2006), de entre as inúmeras características que os grupos parlamentares podem assumir é possível identificar quatro modelos de constituição de grupos parlamentares que por sua vez vão estar diretamente relacionados ao grau de vinculação e identificação partidária: o primeiro modelo é conhecido como modelo da não vinculação e se caracteriza por não haver exigência do deputado fazer parte da mesma linha política partidária para pertencer ao grupo parlamentar, na Bélgica e na Suíça encontramos este tipo de grupo parlamentar. O segundo modelo é designado de vinculação atenuada e exige uma afinidade política aos membros do grupo parlamentar é o caso dos grupos parlamentares da França e Alemanha. O terceiro modelo é chamado de vinculação ao partido e o grupo parlamentar tem que estar diretamente vinculado ao partido, a Grécia é neste sentido um exemplo e, por último, o quarto modelo que é conhecido como modelo híbrido seria uma combinação do primeiro e do segundo modelo e os grupos parlamentares da Itália e da Espanha podem ser apontados como exemplos.

O aspecto negativo da ênfase do processo decisório no Legislativo centrado no grupo parlamentar está no fato de, segundo Silva:

O plenário dos grupos parlamentares tornou-se numa espécie de mini parlamento e é neste órgão que se discute com maior profundidade todas as questões políticas em relação as quais o grupo

tem de se pronunciar; a verdadeira liberdade e independência do deputado manifesta-se neste órgão do grupo, pois uma vez chegado o momento do debate no plenário do parlamento, as posições do grupo já se encontram definidas com clareza e a discussão torna-se monótona e repetitiva, raras vezes com criatividade, insistindo os grupos nas suas posições predefinidas. Esta constitui uma das grandes transformações que os grupos trouxeram ao funcionamento dos parlamentos modernos, deslocando o local do debate vivo, activo e independente do plenário do parlamento para o plenário do grupo parlamentar; nesta perspectiva as discussões com o Governo ganham maior interesse e impacto do que a discussão exclusivamente entre grupos (Silva, 2006:54).

No caso de Cabo Verde, uma vez que o regimento institui a formação dos grupos parlamentares com um mínimo de cinco deputados vinculados directamente aos partidos políticos e também, pelo facto do regimento conferir á conferência dos representantes o poder de articular os trabalhos do processo decisório do Legislativo acaba, por determinar uma subordinação do deputado ao grupo parlamentar que é quem controla as iniciativas, as intervenções e muitas vezes o conteúdo das intervenções e tudo isso, sempre com o controle do líder do grupo parlamentar.

A literatura também tem defendido que a centralização do processo decisório do Legislativo favorece a disciplina de voto do parlamentar na hora de votar as propostas legislativas porque, o grupo parlamentar, nas questões mais importantes, estabelece qual deve ser o sentido do voto do deputado e geralmente esta disciplina de voto vai de encontro com as directrizes do partido e quando este é maioritário e sustenta o governo o modo de votação está por sua vez directamente dependente das orientações do Executivo.

De acordo com Opello (1988), quando o Legislativo faz do grupo parlamentar a sua unidade organizacional principal, acaba sendo o grupo parlamentar a controlar os assuntos internos da Assembleia e neste caso o que temos ao fim ao cabo é um prolongamento do partido no interior do parlamento. Para aquele autor não há assim diferença entre o partido exterior e o grupo parlamentar pois, a chefia do partido ao nível parlamentar, está directamente ligada á chefia externa do partido e o partido exterior acaba por controlar o

grupo parlamentar. Este aspecto prejudica a própria institucionalização do Parlamento porque ele acaba por atuar com muito pouca autonomia e acaba sendo pouco eficiente na formulação de políticas públicas e na formulação de proposições legislativas.

Como sustenta Figueiredo e Limongi (2001) ao atribuir poder significativo as lideranças partidárias, seja pela instituição do colégio de líderes ou da conferência dos representantes como é no caso de Cabo Verde, passando os líderes a ter atribuições importantes na formulação do conteúdo e da agenda legislativa, acaba por prevalecer uma predominância do Executivo sobre o Legislativo. Esta predominância se justifica de acordo com a literatura (Santos, 1998; Figueiredo e Limongi, 2001; Opello, 1988) porque os trabalhos do Legislativo ficam centralizados e o processo legislativo acaba sendo dirigido e controlado por um número bem restrito de parlamentares, geralmente o colégio dos líderes ou a conferência dos representantes, e há uma predominância dos trabalhos realizados no plenário em detrimento do trabalho feito nas comissões.

A centralização reforça a predominância do Executivo sobre o Legislativo porque aquele poder acaba por encontrar um modelo organizacional que lhe permite interferir diretamente nos trabalhos do processo decisório do Legislativo.

Ao reconhecer atribuições tão poderosas às lideranças partidárias, o modelo centralizador, que enfatiza a predominância do grupo parlamentar, acaba por demonstrar que são os partidos que controlam as atividades do Legislativo e este poder acaba por ser no final das contas, mais um espaço de lutas políticas ao invés de se concentrar na formulação de políticas públicas e proposições legislativas.

O processo decisório centrado nos grupos parlamentares estabelece ainda, segundo Opello (1988) que o verdadeiro poder de decisão reside no Executivo e o Parlamento acaba funcionando como uma concha oca, onde as elites políticas passam apenas a receber aval democrático e onde os deputados comportam mais como delegados de um partido ao invés de delegados de uma Assembleia representativa eleita pelo povo. Como resultado, o Parlamento acaba por funcionar, à margem do processo de formulação de políticas públicas e acaba por minorar como Figueiredo e Limongi (2001:22) sustentam, os efeitos

da separação dos poderes, ficando beneficiado o Executivo, que geralmente já tem em alguns casos amplos poderes de agenda o que contribui para que aquele poder tenha preponderância sobre a produção legislativa.

Uma das consequências diretas do modelo organizacional centralizado é que ele enfraquece o papel e a atuação das comissões. Segundo Santos (1998), nos casos onde o trabalho interno do parlamento se caracteriza por ser descentralizado, o processo deliberativo e decisório da instituição parlamentar acaba por centrar nas comissões. Os Estados Unidos que é apontado como um paradigma do modelo descentralizado do processo decisório no Legislativo, tem um Congresso que funciona com base nos trabalhos das Comissões, que acabam por ser muito fortes e isso, força o parlamentar a especializar em áreas específicas o que acaba por determinar uma grande atuação do parlamentar singular no Legislativo.

A literatura tem particularmente enfatizado que o grau de participação legislativa e o próprio papel do Legislativo perante os demais órgãos da Soberania, depende muito da função da estrutura organizacional do Legislativo. Assim, se as comissões são fortes e o trabalho do processo decisório do Legislativo for descentralizado, a tendência é haver uma elevada participação dos deputados no processo deliberativo e decisório da instituição. Se entretanto ocorre o contrario, portanto, se o trabalho for centralizado e, se são os partidos que dominam os trabalhos legislativos, a participação parlamentar acaba por ser bastante reduzida e fraca, e o comportamento legislativo acaba por ser marcado por um alto absenteísmo.

Santos (1998) considera o sistema de comissões um aspecto central da organização do poder Legislativo e na análise que ele faz do modelo norte-americano, ele destaca três modelos de organização das comissões.

O primeiro modelo é conhecido como modelo distributivista e nesse modelo as comissões são vistas pelos deputados como uma arena para conseguir “ganhos de troca política” e por isso, os parlamentares comportam com o objetivo de maximizar as suas

chances de serem reeleitos e por isso toda a sua ação vai ser centrada em conseguir recursos públicos em benefício da sua base eleitoral a que foi eleito.

O segundo modelo, conhecido como modelo partidário, as comissões são estabelecidas para validar os objetivos políticos do partido majoritário e por isso, elas seriam agentes dos partidos.

O terceiro modelo que é conhecido como modelo de perspectiva da informação, as comissões funcionam como agentes do Parlamento visto no seu todo, os parlamentares se especializam em áreas específicas, tornando-se assim especialistas e os ganhos de especialização acabam sendo grandes e beneficiando toda a instituição parlamentar.

No Parlamento caboverdeano a consequência imediata do modelo organizacional centralizado focalizado nos grupos parlamentares, e na conferência dos representantes, fragiliza e enfraquece sobretudo a atuação das comissões. As comissões parlamentares que tem funcionado na Assembleia Nacional tem funcionado de acordo com o modelo partidário mencionado atrás o que significa, que elas têm sido estabelecidas para validar objetivos políticos das maiorias partidárias, funcionando assim antes como agentes dos partidos.

O regimento da Assembleia Nacional no regime democrático estabelece que compete ao plenário daquela Assembleia fixar o número e as designações das comissões especializadas. E uma vez que a decisão do plenário se dá pela força numérica e de acordo com o número de cadeiras disponível por cada partido então a criação das comissões está sujeita a lógica majoritária dos partidos.

De entre as competências atribuídas as comissões pelo novo regimento, destaca-se o poder de: apreciar os projetos e as propostas de lei ou propostas de alteração de proposições legislativas; apreciar tratados e produzir relatórios sobre as propostas de lei apresentadas à Assembleia Nacional. As comissões também tem a função de discutir e votar na especialidade os projetos e propostas de lei aprovadas na generalidade pelo plenário.

O quadro abaixo destaca o número e o objeto das comissões que funcionaram no Parlamento caboverdeano desde do regime autoritário de partido único até 2005, incluindo assim o período de governação de dois partidos políticos diferentes. O mesmo quadro demonstra que há um maior número de comissões funcionando no governo do MPD (1991/2000) que no governo do PAICV, quando há uma redução no número de funcionamento das comissões. No nosso entender isso é uma prova que demonstra que as comissões parlamentares tem sido criadas para validar objetivos políticos partidários sendo assim, elas são criadas mais como instrumentos do partido maioritário ficando elas então, próximas daqueles objectivos estabelecidos como prioritários do governo o que acaba por favorecer também desta forma a predominância do Executivo sobre o Legislativo.

**Tabela 18: Comissões Especializadas Permanentes de 1977 a 2005**

I Legislatura (1977/1981)	V Legislatura (1996/2000)	VI Legislatura (2001/2005)
Comissão de Assuntos Políticos: Política Interna e Externa, Administração Geral e Local	Comissão de Assuntos Jurídicos, Justiça e Segurança Interna	De Assuntos Jurídicos, Comunicação Social e Administração Interna
Comissão de Assuntos Económicos e Financeiros	Comissão de Economia	De Economia, Plano e Equipamento Social
Comissão de Educação, Assuntos Sociais e Culturais	Comissão de Finanças de Orçamento	De Finanças e Orçamento
Comissão de Legislação e Redação	Comissão de Relações Externas, Cooperação, Emigração e Defesa	De Relações Externas, Cooperação e Comunidades
	Comissão de Educação, Formação Profissional, Ciências e Cultura	De Educação, Ciência, Cultura e Juventude
	Comissão de Saúde e Assuntos Sociais	De Saúde, Solidariedade e Emprego
	Comissão de Administração Pública e Poder Local	De Reforma do Estado Administração Pública, Poder Local e Defesa
	Comissão de Agricultura, Ambiente, Energia e Água	
	Comissão de Família, Mulher e Juventude	

Fonte: Regimento Interno da Assembleia Nacional Popular, Lei nº 4/77, Boletim Oficial nº 53/77.

Relatório de Atividades da Direcção dos Serviços Parlamentares, 1999.

Regimento da Assembleia Nacional, Setembro de 2001, Boletim Oficial, I Serie, Número 29 de 29 de Setembro de 2000.

Uma análise dos dados que apresentamos abaixo, sobre o desempenho das comissões especializadas criadas no período democrático, portanto de 1996 a 2005, indicam uma melhoria considerável do seu desempenho no que diz respeito a dois aspectos onde os dados disponíveis permitem comparar. Os dados são relativos ao número de reuniões realizadas e de pareceres emitidos durante aqueles dois períodos indicados atrás. Assim, comparando estes dois aspectos, os dados demonstram que há uma significativa melhora no desempenho das comissões e indicam também, comparando o período de governação dos dois partidos, no período do governo do MPD, as comissões funcionaram com um grau de produtividade bem menor que na governação do PAICV iniciada em 2001.

**Tabela 19: Indicadores dos Trabalhos das Comissões (1996/2000)**

Comissões	Nº de Reuniões	Pareceres emitido
1ª De Assuntos Jurídicos, Justiça e Segurança Interna	45	20
2ª De Economia	15	12
3ª De Finanças e Orçamento*	28	9
4ª De Relações Externas, Cooperação, Emigração e Defesa*	10	5
5ª De Educação, Formação Profissional, Ciências e Cultura*	9	3
6ª De Saúde e Assuntos Sociais*	5	3
7ª De Administração Pública e Poder Local	10	5
8ª De Agricultura, Ambiente, Energia e Água*	7	3
9ª De Família, Mulher e Juventude*	-	-
<b>Total</b>	<b>129</b>	<b>60</b>

Fonte: Direção de Serviços Parlamentares, Relatório de Atividades VI Legislatura 2001/2005.

\* As 3ª, 4ª, 5ª, 6ª e 8ª Comissões não reuniram durante as Sessões de 1996/97 e a 9ª durante toda a Legislatura

**Tabela 20: Indicadores dos Trabalhos das Comissões ( 2001/2005)**

Comissões	Nº de Reuniões	Audições Parlamentares	Petições apreciadas	Leis aprovadas na especialidade	Pareceres Emitidos
De Assuntos Jurídicos, Com Social e Administração Interna	117	29	16	21	179
De Economia, plano e Equipamento Social	40	3	-	4	30
De Finanças e Orçamento	54	13	-	5	38
De Educação, Ciência, juventude	30	3	-	5	15
De Saúde, Solidariedade e Emprego	16	3	-	2	8
De Reforma do Estado, Administração Pública, Poder Local e Defesa	45		-	6	
De Relações Externas, Cooperação e Comunidades	19	2	-	2	27
<b>Total</b>	<b>321</b>	<b>57</b>	<b>16</b>	<b>45</b>	<b>308</b>

Fonte: Direção de Serviços Parlamentares, Relatório de Atividades VI Legislatura 2001/2005

**Tabela 21: Comparação dos Indicadores das Comissões no período 1996/2005**

Período	Nº de Reuniões	Nº de Pareceres
1996/2000	129	60
2001/2005	321	308
<b>Total</b>	<b>450</b>	<b>368</b>

Fonte: Direção de Serviços Parlamentares, Relatório de Atividades VI Legislatura, 2001/2005.

Ainda que os dados confirmam uma melhoria de desempenho de actuação das comissões dos períodos analisados e que reflete a governação de dois partidos diferentes, o MPD de 1996 a 2000 e o PAICV de 2001 a 2005, ainda assim, o trabalho das comissões parlamentares da Assembleia Nacional continua sendo no nosso entender bastante fraco e parlamentares que também partilham a mesma opinião reconhecem que ainda persiste uma



deficiente articulação no funcionamento das comissões com os grupos parlamentares da Assembleia Nacional.

Uma vez que todo o trabalho do Legislativo caboverdeano está sobretudo centralizado nas sessões plenárias que se realizam uma vez por semana durante a última semana de cada mês, enquanto as comissões funcionam, de acordo com o regimento, por duas semanas em cada mês, os trabalhos que acabam por ter visibilidade pública são as sessões plenárias, que são cobertas pela mídia nacional - rádio e televisão, enquanto que o trabalho das comissões não tem merecido o mesmo interesse e nem muita atenção do público.

A ideia que se tem do trabalho da Assembleia Nacional é que ela se restringe às sessões plenárias que infelizmente ainda continuam marcadas por um nível de violência verbal no nosso entender exacerbado e, os debates, são muitas vezes marcados por insultos, troças, risos, evidenciando um clima de antagonismo forte entre oposição/situação e os debates das sessões plenárias tem funcionado assim, como uma oportunidade para se vociferar contra inimigos políticos e não para se debater e tentar resolver os problemas de interesse nacional.

A visibilidade das sessões plenárias reflecte um modelo organizacional centralizador que remete ao plenário todo o processo legislativo e enfatiza também, o aspecto personalista do processo decisório do Legislativo pois, o que percebemos na observação de algumas sessões plenárias é, são sempre os mesmos parlamentares que intervêm nas sessões e geralmente, são os que estão na frente das outras estruturas do parlamento, como as comissões por exemplo sem contar também o culto e predominância também da figura do líder parlamentar.

O trabalho centralizado no plenário, fragiliza o funcionamento das comissões e afeta o desempenho e a atuação dos parlamentares uma vez que, este, acaba por privilegiar a sua atuação no plenário onde ele terá sobretudo destaque na imprensa e logo maior visibilidade pública. Por outro lado também, conforme sustenta Da Cruz (1988), uma vez que no modelo centralizador é o grupo parlamentar, mais concretamente o líder, que faz a

distribuição dos cargos das comissões aos parlamentares, este último acaba assim por ter uma atuação na comissão muito voltada para os objetivos do grupo parlamentar que representa e do partido a que foi eleito, tendo assim pouca autonomia para uma atuação independente num espaço onde era suposto predominar a sobreposição da especialidade e da valência técnica do parlamentar. Braga Da Cruz afirma neste sentido:

Mesmo quando os deputados parecem actuar com maior responsabilidade individual, como é o caso dos trabalhos nas comissões, onde a competência técnica prevalece sobre as questões políticas no sentido estrito. Ao negociar nas comissões, o deputado sabe que a sua posição só é eficaz se tiver consigo, na votação em plenário, o apoio de todo o grupo parlamentar, o que o obriga a pressentir, se não mesmo a ouvir antecipadamente, a inclinação do grupo parlamentar e do partido. Norma não escrita do comportamento parlamentar é precisamente esta de o grupo honrar, na votação plenária, as posições que, em seu nome, os deputados tomam nas comissões, sendo raros, e muito reprovados, os casos de violação deste princípio. (Da Cruz, 1988:112)

Na mesma linha de pensamento, Santos (1998) também defende que, se são os partidos que dominam os trabalhos legislativos, a participação parlamentar acaba sendo bastante reduzida e fraca e, o comportamento do deputado no legislativo acaba por ser caracterizado por um alto absentismo. Para aquele autor a taxa de presença nas comissões pode ser considerado também como um indicador para verificar a eficiência do trabalho do parlamentar no interior do Legislativo. Partindo assim da posição defendida por Santos (1998), quisemos também verificar o grau de absentismo das comissões especializadas que funcionam na Assembleia Nacional e tomamos como período de análise o ano 2001, período quando ocorre a profissionalização integral de todos os deputados.

Nosso objetivo é verificar, até que ponto, a melhoria das condições financeiras e físicas criadas no período democrático para garantir um melhor funcionamento da Assembleia Nacional contribuiu ou não para estimular uma maior eficiência dos trabalhos internos do Parlamento e se em caso afirmativo, as melhorias concedidas ao poder

Legislativo proporcionaram um maior envolvimento e maior participação dos deputados nos trabalhos das comissões especializadas.

Os parlamentares estão de fato envolvidos com o trabalho das comissões? Os dados do quadro abaixo indicam no nosso entender um claro desinteresse dos deputados na participação dos trabalhos das comissões, tomando como referência de análise o número de faltas dos partidos nas reuniões das comissões, percebe-se um alto nível de absenteísmo por parte dos parlamentares sobretudo os do partido da oposição.

Talvez as razões que explicam este absenteísmo estaria no fato de, como afirma Figueiredo e Limongi (2001), quando o funcionamento das comissões é regido pelos princípios de proporcionalidade partidária, onde a composição das comissões é feita de acordo com a força das bancadas, o parlamentar pode assim, pressupor, que levando em conta a força numérica a sua ausência não põe em causa a realização da reunião.

Uma outra hipótese para este absenteísmo poderia estar no fato de como um deputado nos informou, persistir uma certa desarticulação e descoordenação entre as presidências das comissões com os grupos parlamentares o que reflete assim uma comunicação pouco eficiente na articulação dos trabalhos das comissões. Pelo que pudemos constatar muitas vezes as reuniões das comissões são agendadas e o deputado está de visita ao seu círculo eleitoral, indicando desta forma que não há uma articulação eficiente entre os atores parlamentares envolvidos nos trabalhos das comissões. Também não podemos esquecer, que o modelo organizacional privilegia o trabalho no plenário que tem ampla cobertura da mídia nacional e por isso o deputado tem todo interesse e se empenha para aparecer ficando negligenciado o trabalho das comissões.

**Tabela 22: Indicadores de reuniões e faltas por partidos em 2001**

Comissão	Nº de Reuniões*	Faltas PAICV**	Faltas MPD**
Assuntos Jurídicos	35	13	29
Economia, Plano e Equipamento Social	9	3	9
Finanças e Orçamento	12	6	6
Relações Externas, Cooperação e Comunidades	12	8	3
Educação, Ciência, Cultura, Desporto e Formação Profissional	8	4	11
Saúde, Solidariedade e Emprego	4	1	0
Reforma Estado, Administração Pública, Poder Local e Defesa	9	6	13
Total	89	41	71

Fonte: Dados elaborados a partir do Relatório de Actividades do Ano 2001, Direção de Serviços Parlamentares, Jan 2002.

\* Reuniões Referentes a 1ª e 2ª Sessão Legislativa da VI Legislatura de Fev a Jul/2001 a Out a Dez/01.

\*\* As faltas foram calculadas a partir da soma das faltas individuais de cada deputado.

Acreditamos que o fraco desempenho do Parlamento caboverdeano deve-se sobretudo ao seu modelo de organização que adotou logo após a transição democrática. Tal modelo reforça a preponderância do Executivo sobre o Legislativo, inibindo o trabalho individual do parlamentar e enfraquecendo o funcionamento das comissões que acabam por não ter visibilidade, visto que, todo o trabalho legislativo está centralizado e focalizado no plenário e na predominância da atuação dos grupos parlamentares e sobretudo no destaque da figura do líder que acaba por ter uma ligação direta e muito dependente da chefia do Executivo que é presidida pelo Primeiro-ministro que é o presidente do partido.

## **Capítulo 6: Para uma democratização da democracia caboverdeana**

Existe um consenso entre os teóricos da teoria democrática de que, para se considerar um país como uma democracia consolidada, não basta realizar eleições livres e diretas e ter uma Constituição que garanta um conjunto de direitos. A eleição de um governo pela via democrática, que simboliza o fim do regime autoritário, significa apenas um divisor de águas. Conforme a literatura sustenta (Linz e Stepan, 1999; O'Donnell, 1994; Przeworski, 1997; Schmitter, 1997; Weffort, 1992), o período que se segue ao fim do regime autoritário é marcado por muitas incertezas e de duração desconhecida. Também é consensual para a literatura que a consolidação de um regime democrático pressupõe uma situação de estabilidade das regras de jogo e uma competição política feita num ambiente de legalidade e de cooperação entre os atores políticos.

A incerteza sobre o processo de consolidação democrática é maior, sobretudo, nos países de democratização recente, particularmente nas democracias da terceira onda, iniciadas no final da década de 80 e início dos anos 90 do século XX, tais como nos países do leste europeu, da América do Sul e da África. A incerteza sobre a estabilidade dos regimes democráticos naquelas regiões prendem-se, particularmente, ao fato de, não existir garantia de que o ordenamento político democrático permanecerá, de forma definitiva, por um longo período de tempo (Huntington, 1994 e Weidenfeld, 1997).

Como afirma Huntington (1994), as ondas reversas dos regimes democráticos ocorridos nos países da primeira onda de democratização, um pouco antes da Primeira Guerra Mundial, e a onda de reversão democrática no período que antecede a Segunda Guerra, comprovam que a durabilidade de um sistema político está sujeita a perigos constantes que o colocam constantemente à prova. Neste sentido, até os regimes democráticos estão sujeitos a perigos e a riscos de colapsos.

Para autores como Lamounier (1989), Linz e Stepan (1999), a compreensão do conceito de consolidação democrática depende muito da maneira como a democracia é entendida, quer pela comunidade política de uma dada realidade, quer pela elite política daquela realidade.

Existe uma corrente da literatura que entende o significado da democracia para além dos aspectos procedimentais e formais de escolha de um governo (Dahl, 2000), enxergando-a como um fim universal, uma estrutura global e universal que ultrapassa os aspectos meramente formais que definem um governo democrático. Os defensores desta concepção substancial da democracia vêem com imensas dúvidas a hipótese de consolidação democrática nos países não desenvolvidos porque, segundo Lamounier (1989), a corrente da concepção da democracia substancial considera difícil classificar uma democracia como consolidada numa realidade em que existem profundas desigualdades sociais e de distribuição de rendas e riquezas, onde persistem traços autoritários na cultura política e uma cultura de centralização do poder e onde a sociedade civil é fraca e pouca ativa.

Como são vários os caminhos que a literatura tem apontado para poder classificar-se um regime democrático como consolidado ou não, e também pelo fato de ainda persistir uma certa imprecisão conceitual em torno do conceito de consolidação democrática, autores como Linz e Stepan (1996,1999) defendem que é preciso haver pelo menos três condições primordiais para que um país possa começar a pensar no seu processo de consolidação do regime democrático.

A primeira condição, segundo aqueles dois autores, seria a comprovação da existência de um Estado Soberano. Este aspecto é extremamente primordial porque em muitas regiões do mundo persistem inúmeros conflitos entre grupos rivais, que disputam o controle de um determinado território. Essa situação de conflito permanente tem impedido a consolidação da existência de um Estado e, enquanto o conceito de Estado não estiver claramente consolidado, fica difícil pensar na possibilidade da existência da democracia.

A possibilidade de consolidação democrática também só é possível de ser pensada com a concretização de uma segunda condição básica, que é a consumação do processo de transição política. Para Linz e Stepan, uma transição completa significa:

(...) Uma transição democrática está completa quando um grau suficiente de acordo foi alcançado, quanto

aos procedimentos políticos, visando obter um governo eleito, quando um governo chega ao poder como resultado directo do voto popular livre, quando esse governo têm, de facto, a autoridade de gerar novas políticas e quando os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, criados pela nova democracia, não têm que de jure, dividir o poder com outros organismos. (Linz e Stepan, 1999: 21)

Para esses dois autores, a consolidação de um regime democrático depende também de uma terceira condição, que seria a combinação de atitudes e comportamentos democráticos constitucionalmente reconhecidos que, por sua vez, vão garantir que as regras democráticas se universalizam em todas as dimensões da vida social, dando, assim conteúdo prático ao conceito da democracia.

A abordagem institucionalista (Huntington, 1994; Przeworki, 1997; Santos, 1998), entretanto, defende que a estabilidade do regime democrático está intimamente relacionada com a qualidade e a eficiência das instituições, e que o suporte do público à democracia vai depender muito de como funcionam as instituições do regime democrático.

Quando analisamos o caso de Cabo Verde, apesar da literatura (Ames, 2007; Meyns, 2002) sustentar que há um suporte popular muito grande à democracia e que todos os indícios atestam para o funcionamento de um Estado de Direito, nossa abordagem, ancorada na corrente institucionalista atrás mencionada - e levando em consideração os dados dos capítulos anteriores, que demonstraram o desempenho do Legislativo na ordem constitucional democrática e comprovam um desempenho ineficiente do Legislativo que beneficia no final o Executivo -, defende que Cabo Verde não é ainda uma democracia consolidada, pois percebemos que não existe equilíbrio de poderes e o desempenho do Legislativo é ineficiente, aspecto considerado indispensável para se iniciar o processo de consolidação democrática.

Numa situação de divisão de poder, com claras evidências que apontam para o enfraquecimento do poder Legislativo, como os caboverdeanos têm avaliado o desempenho dos seus parlamentares no regime democrático? O Parlamento caboverdeano é avaliado positivamente? Essas são as duas preocupações que orientam este capítulo.

Para responder às nossas duas questões, lançamos mão dos dados do Afrobarometer de 2002 e de 2005 e também de uma pesquisa de opinião encomendada pela própria Assembleia Nacional em finais de 2004, que fornecem pistas que permitem avaliar como o público avalia o desempenho dos seus representantes eleitos e qual o grau de confiança que os caboverdeanos têm depositado nos poderes políticos que representam a Nação.

Na pesquisa de opinião encomendada pela Assembleia Nacional, o Legislativo comparado com as outras instituições do Estado, é o que tem o menor nível de confiança dos caboverdeanos. Entretanto, os dados do Afrobarometer relativos ao percentual de confiança depositada pelos caboverdeanos em relação ao Parlamento, demonstram que, de 2002 para 2005, houve um aumento no nível de confiança em relação à Assembleia Nacional, o que simboliza, a nosso ver, uma melhoria no grau de confiança depositada naquela instituição.

Quando analisamos o grau de confiança depositada nos partidos políticos representados na Assembleia Nacional, os resultados também não são muito positivos. O grau de confiança depositada nos partidos, de acordo com a pesquisa realizada, indica que 49% dos entrevistados não confiam nos partidos representados no parlamento e 37% confiam pouco.

Segundo Bratton (2005), dependendo se for alto ou baixo, o grau de confiança popular em relação às instituições democráticas pode favorecer uma melhor governança e facilitar a promoção de uma maior cooperação entre governantes e governados. Para aquele autor, em todos os países do mundo encontramos cidadãos com graus de confiança diferenciado nas instituições; entretanto, Bratton reconhece que nos países que recentemente instalaram instituições democráticas, os níveis de confiança são baixos, o que é preocupante, dado o fato de que no tempo relativamente curto de experiência democrática apresentarem-se altos índices de desconfiança institucional. O autor chama atenção, por outro lado, ao fato de, nas novas democracias, os níveis de confiança institucional estarem muito atrelados a outras variáveis, sobretudo econômicas, que



acabam por influenciar enormemente a forma como as pessoas avaliam o desempenho institucional e a eficiência dos atores políticos.

Ainda na opinião de Bratton (2005), é preciso ter em mente que o grau de desconfiança institucional está muito ligado à ação dos políticos e governantes e, neste sentido, a elite representativa tem um papel importante e pode contribuir para mudar a avaliação que as pessoas fazem de uma determinada instituição. Segundo aquele autor, se existir um comprometimento da parte da elite política em priorizar a melhoria dos índices de confiança nas instituições políticas, é necessário que se comece pela melhoria do seu desempenho e comportamento no interior das instituições. Com isso, acredita-se que elites empenhadas possam contribuir para mudar a maneira como é avaliado o desempenho institucional.

De acordo com Marquez (2008), a avaliação negativa e a tão falada crise da instituição parlamentar, que figura no centro do debate em vários países, têm muito a ver com a atuação e a eficácia real do Parlamento, enquanto órgão máximo de representação da Soberania de um país, em conseguir dar respostas rápidas e eficazes aos desafios que o século XXI traz para os países. Segundo a autora, uma vez que cabe ao Parlamento o papel clássico de representar a comunidade política de um determinado território, a manutenção do seu caráter representativo depende muito da sua capacidade de manter-se em sintonia com a sociedade e com a realidade social que representa.

Marquez (2008) entende que para que um cidadão se sinta de fato representado, o Parlamento e os representantes eleitos precisam ser eficientes no exercício da sua função representativa e o seu trabalho deve ser direcionado para conseguir dar respostas rápidas aos problemas e as inquietudes da sociedade.

A avaliação negativa do Legislativo e o baixo nível de confiança popular tem estimulado, por sua vez, um conjunto de abordagens teóricas que analisam as razões da crise de representação política e as possíveis soluções para esta mesma crise, que, para muitos autores, seriam alcançadas pela via de uma reforma política.

Autores como Araújo (2008), Soares e Rennó (2006), Schmitter (1997), sustentam que o debate em torno da questão da crise de representação política, em pauta em vários países, tem sido sustentada por dados empíricos bastante evidentes, os quais constata, por exemplo: altos níveis de abstenção, quer em países de democracia consolidada, quer nos que recentemente passaram pelo processo de democratização; diminuição no número de filiados nos partidos políticos, e avaliação negativa da elite política representativa.

Entretanto, paralelo a este debate, existe também outra discussão teórica que tem enfatizado a necessidade de serem criados mecanismos legais de ampliação de participação cidadã no processo decisório - que devem ser formalmente reconhecidos pela Constituição -, como um caminho para fortalecer as instituições democráticas e criar novas estratégias que permitam aproximar o eleitor do seu representante, de forma a diminuir uma provável barreira de representação.

No Brasil, por exemplo, segundo Araújo (2008), no debate sobre a reforma política, em discussão há décadas, a preocupação central está particularmente ligada à qualidade da representação. Neste sentido, a legislação brasileira sofreu alterações que permitiriam criar mecanismos de participação direta no processo decisório, mas que, não têm sido utilizados pela sociedade civil.

De acordo com Vieira (2008), com a democratização e a partir da Constituição de 1988, o Brasil introduz mecanismos de participação direta da sociedade no processo decisório, como por exemplo: a iniciativa popular de lei; a consulta popular por meio de plebiscito e referendo; a instituição de conselhos de política, e o orçamento participativo, o que constitui um ganho simbólico muito importante, ainda que até hoje não sejam utilizados sistematicamente pela sociedade brasileira.

Relativamente ao funcionamento do poder Legislativo brasileiro, Vieira também destaca que as audiências públicas realizadas pelas comissões parlamentares da Câmara dos Deputados e do Senado Federal constituem mais uma forma de abertura do poder Legislativo e provam que existe uma vontade da parte daquele órgão em debater com a sociedade, antes da apreciação do Congresso, alguns assuntos de interesse público.

O Congresso brasileiro possibilita também outros caminhos que permitem uma certa abertura com a sociedade, pois ainda recebe por canais regimentalmente reconhecidos, sugestões de iniciativa legislativa que são enviadas à comissão de legislação participativa. Além disso, recebe estudos, pareceres, relatórios e exposições de vários setores da sociedade, que acabam por influenciar o processo de formação da lei e têm servido como estímulo à democratização do processo de tomada de decisões no Brasil (Vieira, 2008).

Para Vieira (2008), a introdução de mecanismos de inclusão da sociedade no processo legislativo não só garante uma aproximação da lei com a vontade popular como é também um caminho para aperfeiçoar o sistema representativo, visto que torna o Parlamento o centro do debate, e contribui para a formação de uma democracia mais igualitária e plural.

Em Cabo Verde, a Constituição democrática consagra alguns mecanismos de democracia direta, como por exemplo a possibilidade da iniciativa legislativa popular, que, através do artigo 156 da Constituição, estabelece que pode haver iniciativa direta de lei a partir de uma proposta assinada por dez mil cidadãos eleitores. A Constituição caboverdeana também reconhece a possibilidade de ser efetuada consulta pública aos cidadãos, através da realização de referendos, como forma da sociedade se manifestar sobre assuntos de interesse público.

O reconhecimento formal das iniciativas populares reconhecidas pela legislação caboverdeana não tem sido, contudo, utilizado na prática. A materialização desses mecanismos de participação popular no processo decisório caboverdeano depende, no nosso entender, de primeiro haver o desenvolvimento de uma cultura democrática e de um maior engajamento cívico do cidadão em relação aos assuntos públicos.

Quanto aos aspectos ligados à cultura democrática e ao engajamento cívico, a sociedade civil em Cabo Verde tem ainda um longo caminho pela frente, pois, conforme afirmam alguns autores caboverdeanos (Fonseca, 1997; Furtado, 1997; Silveira, 2004), a

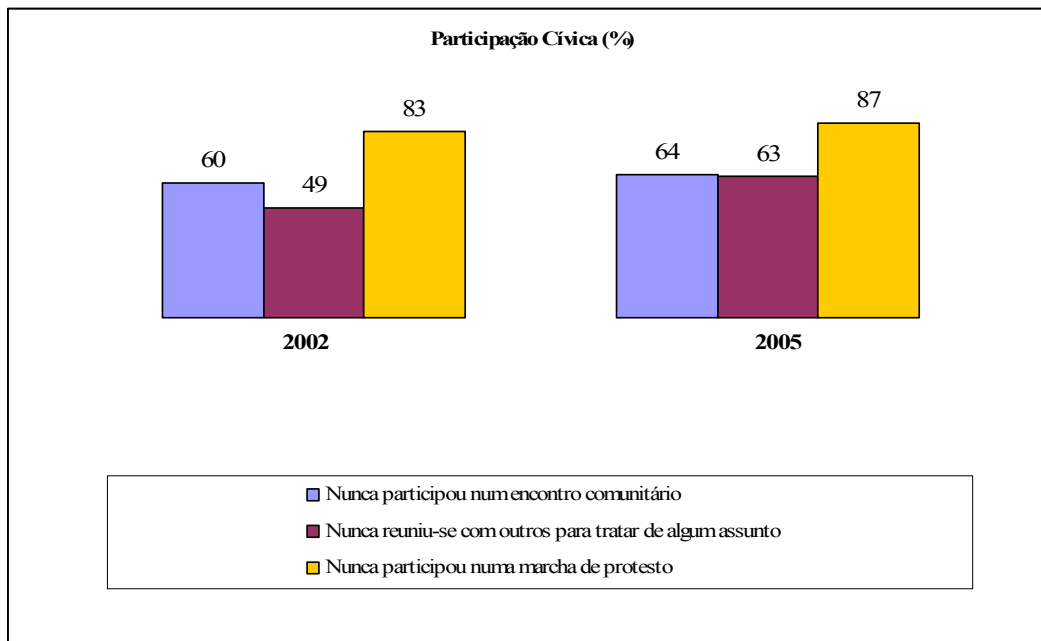
sociedade civil em Cabo Verde ainda está muito presa a um passado autoritário que contribuiu por deixar uma herança de uma concepção de não participação e uma visão de poder político fortemente paternalista, que acabou por frear o desenvolvimento autônomo e ativo da sociedade civil.

O papel da sociedade civil é reconhecido pela literatura (Atwood, 1992; Avineri, 1992; Putman, 2001) como uma variável importante que pode contribuir para a consolidação da democracia. Para boa parte dos autores da teoria democrática, a existência de uma sociedade civil forte e vibrante favorece o exercício de uma prática democrática genuína. Quando a sociedade civil existe e é forte, é ela que no fundo acaba por dar sentido ao processo democrático. Por isso, não basta a um país introduzir os procedimentos do regime democrático e copiar os mecanismos constitucionais que existem nas democracias ocidentais consolidadas e que fizeram a democracia triunfar ali, é preciso que haja a emancipação de uma consciência cidadã, de forma que, pela participação, seja possível existir um verdadeiro controle da sociedade civil sobre aqueles que exercem cargos públicos.

Em Cabo Verde, o passado colonial extremamente repressivo, adicionado aos anos de regime autoritário monopartidário no período pós independência política, e o fato de os primeiros anos de democratização terem sido marcados por muitos episódios que confirmam uma certa continuidade com o passado autoritário, produziram uma cultura política passiva, de baixo engajamento cívico e de pouca participação popular.

A apatia e o pouco engajamento cívico do caboverdeano fica visível se observarmos os resultados dos surveys do Afrobarometer, que confirmam um percentual muito alto de não participação em atividades de engajamento cívico, como, por exemplo, a participação em marchas ou protestos. Os dados do gráfico abaixo indicam o grau de participação cívica dos caboverdeanos e demonstram uma das fragilidades da democracia de Cabo Verde.

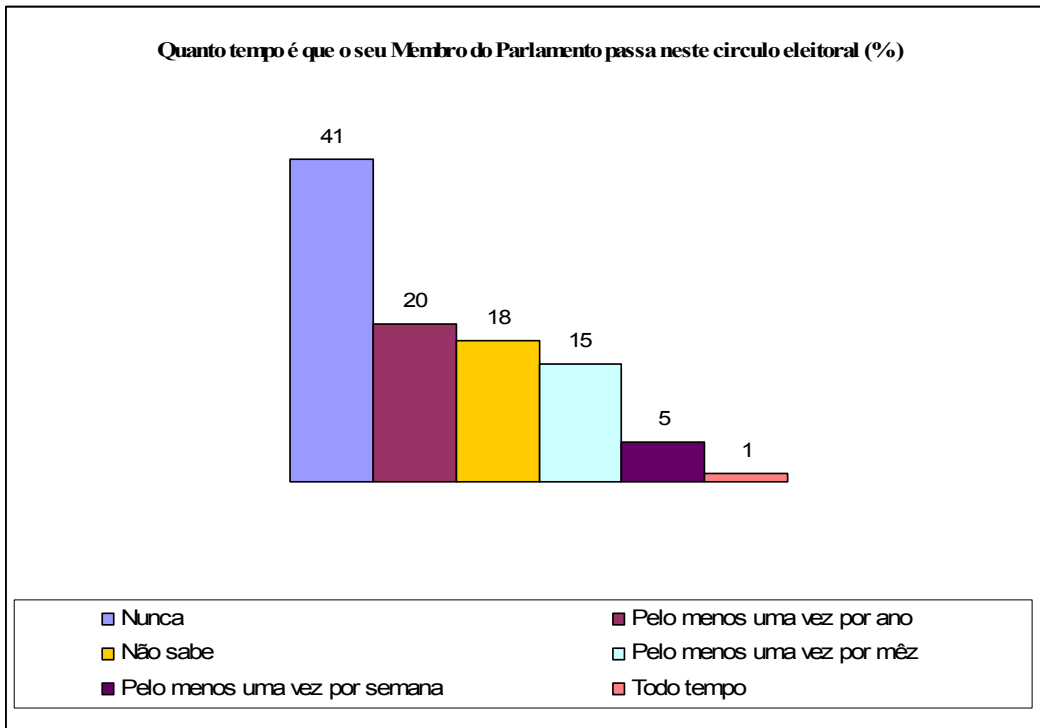
**Gráfico 5: Nível de Participação Cívica em Cabo Verde**



Fonte: Afrobarometer, 2005.

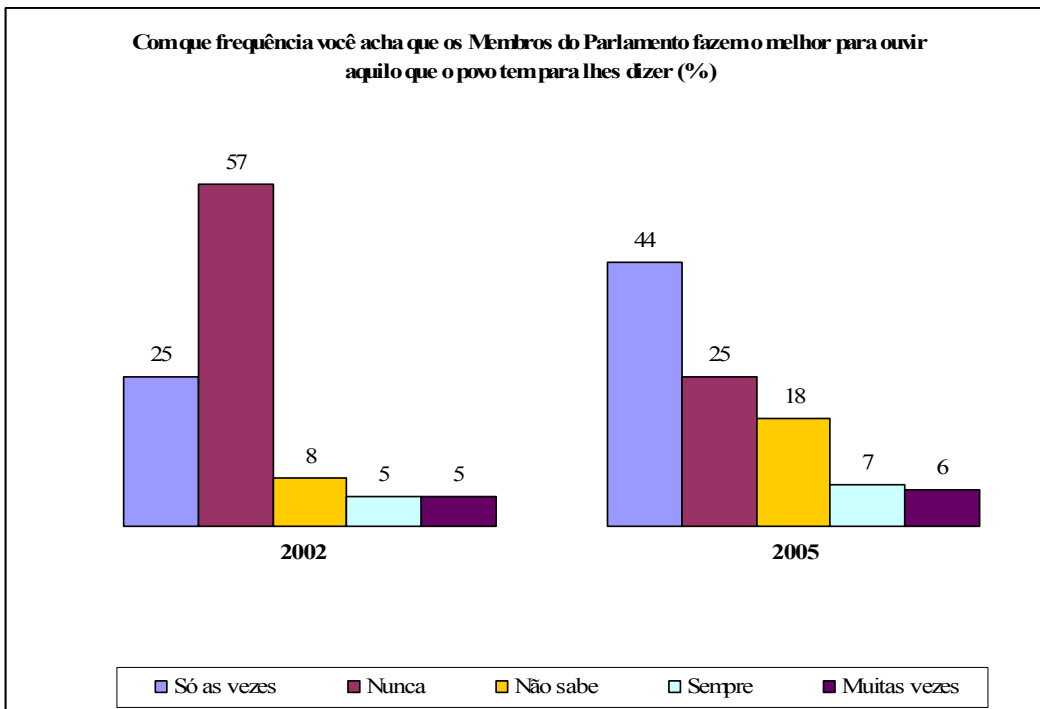
Nos surveys do Afrobarometer têm havido também uma preocupação de pesquisar-se até que ponto o eleitor tem ou não um contato frequente com os representantes políticos. Nos dados relativos a Cabo Verde, os surveys comprovam um imenso vazio existente entre o eleitor e os representantes que ele elegeu e, no nosso entender, isso é um indício de que a questão da representação está distorcida, pois há evidências empíricas que comprovam um verdadeiro divórcio entre o eleitor e o representante.

**Gráfico 6: Tempo que o Parlamentar contacta o eleitor**



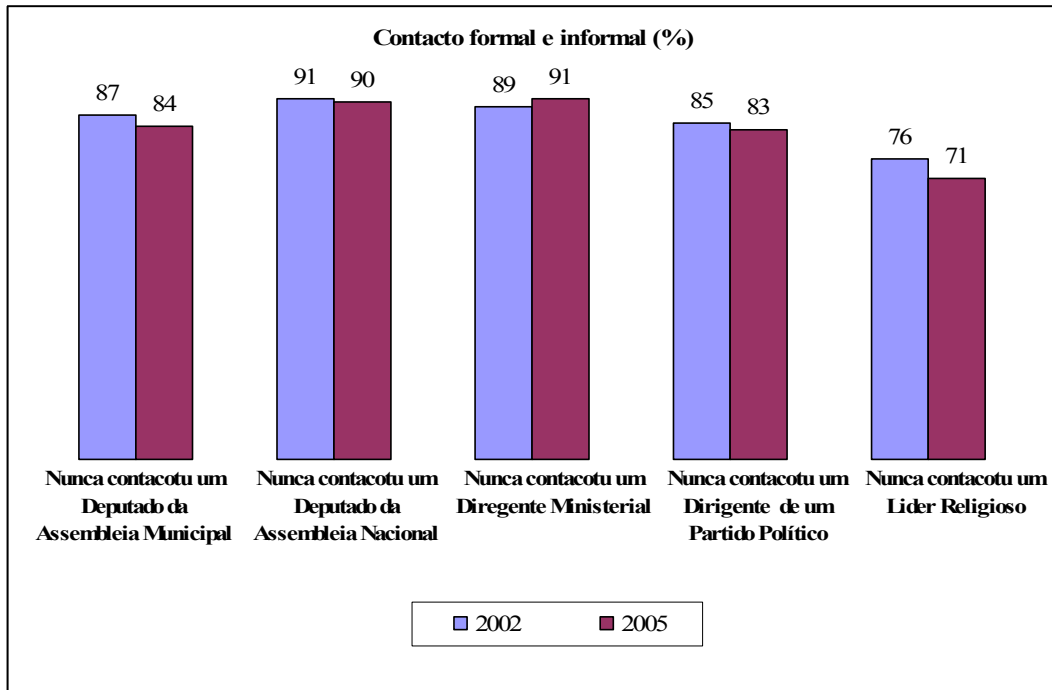
Fonte: Afrobarometer, 2005

**Gráfico 7: Avaliação do Trabalho do Parlamentar**



Fonte: Afrobarometer, 2005.

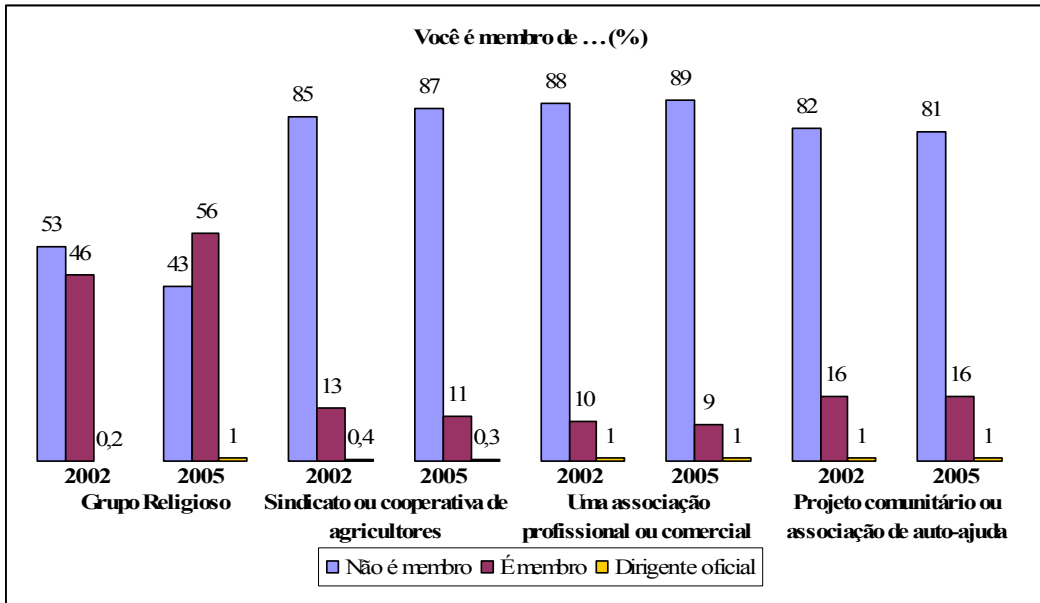
**Gráfico 8: Contacto entre eleitor e Instituições Representativas**



Fonte: Afrobarometer, 2005

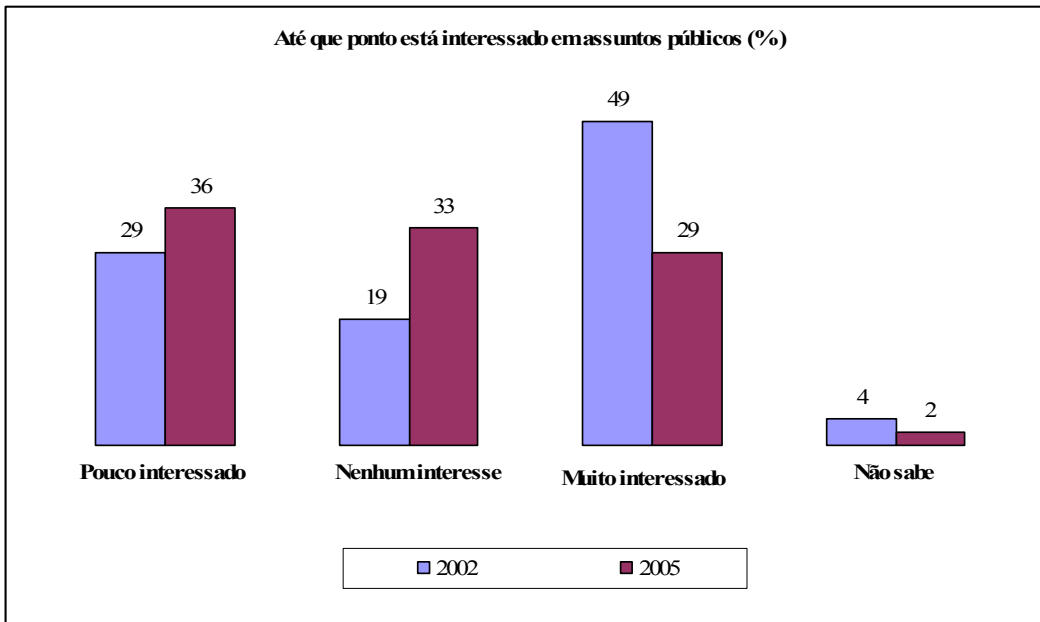
Os dados relativos à participação em atividades associativas e de grupo também são pouco positivos. As pesquisas do Afrobarometer comprovam que a participação em associações intermediárias, consideradas pela literatura como um aspecto importante para a saúde e qualidade da democracia, é bastante fraca e quase não faz parte da cultura política daquele arquipélago.

**Gráfico 9: Participação em Associações**



Fonte: Afrobarometer, 2005

**Gráfico 10: Interesse em Assuntos Públicos**



Fonte: Afrobarometer, 2005.



O que poderia explicar este baixo nível de cultura cívica? Como mencionamos atrás, não podemos esquecer todo o passado autoritário de Cabo Verde e neste sentido, como afirma Messemberg (2008), é preciso ter claro que a cultura política de um país é, antes de tudo, resultado de um processo de aprendizado cognitivo e valorativo e com uma forte dimensão ética e moral (Messemberg, 2008:79-80).

Para Atwood (1992), é também importante considerar que naqueles países que tiveram por muitos anos regimes de ditadura de partido único e particularmente nos casos dos países do leste europeu e nos regimes monopartidários africanos, a repressão política no regime de partido único freou o desenvolvimento de uma cultura cívica e produziu uma sociedade civil que era mobilizada pelas organizações do partido, condicionando, portanto, a sua autonomia. Por isso, no período pós transição, percebe-se um vazio e quase não se sente a presença da sociedade civil: as pessoas ainda não sabem como participar, pois faltam informações necessárias e elas não se mobilizam para participar em assuntos de interesse público.

As estruturas dos processos decisórios estudados por Atwood demonstram, segundo ele, uma tendência centralizadora e existência de poucos esforços e iniciativas da elite política das novas democracias em promover a ampliação da participação cidadã nos canais institucionais existentes.

Relativamente ao caso de Cabo Verde, consideramos que, sobretudo no que diz respeito ao funcionamento do Parlamento, o grande desafio está na necessidade e na coragem de se fazer uma ampla reforma política no sentido de se garantir a introdução de mecanismos que permitam uma verdadeira participação cidadã no processo decisório no parlamento.

Acreditamos que com uma reforma política seria possível democratizar as atividades da Assembleia Nacional e regulamentar a participação cidadã no processo legislativo, o que contribui para estimular uma maior visibilidade e transparência nos trabalhos realizados por aquele órgão, o que, por sua vez, estimula também uma maior aproximação entre o eleitor e o seu representante eleito. A reforma política nos parece,

assim, um caminho necessário para se permitir a entrada de mecanismos de accountability e transparência no Legislativo. Só por esta via o eleitor poderá ter condições de cobrar uma melhor atuação do seu parlamentar eleito e poderá contribuir para um parlamento mais eficiente.

Todo este debate em torno da necessidade de uma reforma política e da busca de novos caminhos para fortalecer a dimensão da representação política com vistas a estreitar os laços entre o eleitor e o representante por ele eleito conduz, segundo Sousa Santos (1996), a uma democratização da própria democracia e a uma nova concepção da teoria democrática:

A renovação da teoria democrática assenta, antes de mais, na formulação de critérios democráticos de participação política que não confinem esta ao acto de votar. Implica pois, uma articulação entre democracia representativa e democracia participativa. Para que tal articulação seja possível é, contudo, necessário que o campo do político seja radicalmente redefinido e ampliado. A teoria política liberal transformou o político numa dimensão sectorial e especializada da prática social – o espaço da cidadania – e confinou-o ao Estado. Do mesmo passo, todas as outras dimensões da prática social foram despolitizadas e, com isso, mantidos imunes ao exercício da cidadania. O autoritarismo e mesmo o despotismo das relações sociais «não políticas» (econômicas, sociais, familiares, profissionais, culturais, religiosas) pôde assim conviver sem qualquer perda de legitimação para estas últimas. (Sousa Santos, 1996: 233).

Para que haja consolidação da democracia em Cabo Verde, no nosso entender, é preciso também que a elite política daquele país interiorize e entenda que, tal como afirma Amaral (2005), a democracia é mais uma viagem que um destino e que a consolidação do regime democrático se constrói de desafios diários. Para uma verdadeira democratização da democracia caboverdeana torna-se, assim, imperativo o desenvolvimento de uma cultura cívica e a criação de condições reais que possam permitir um melhor equilíbrio nas relações entre os poderes, de forma a resultar em maior equilíbrio nas relações entre o Estado e o cidadão.

## **Conclusão**

O debate sobre a questão da consolidação da democracia, que tem sido objeto de inúmeros estudos e que tem focalizado particularmente os países que instalaram os procedimentos da democracia nos meados dos anos 80 e 90 do século XX, continua um debate inconclusivo, apesar de apontar vários caminhos para que um país alcance uma democracia consolidada. Como os caminhos são muitos, o debate em torno deste objeto tem originado uma discussão rica mantido a problemática da consolidação da democracia um tema vivo e atualíssimo.

Um dos caminhos apontados pela literatura como condição chave para a consolidação democrática está diretamente ligado ao funcionamento das instituições políticas e ao comportamento dos atores políticos na nova ordem instituída. A nossa tese seguiu este caminho na análise do objeto de estudo escolhido.

Como a democracia do Estado Moderno é, na sua essência, uma democracia representativa, a qualidade da democracia depende muito da capacidade do Parlamento se tornar numa instituição sólida e eficiente. Procuramos, ao longo desta tese, decifrar quais os rumos que a instituição parlamentar vem seguindo em Cabo Verde, e se esse caminho pode ou não ser considerado positivo para o processo de consolidação da democracia que se quer para aquele pequeno país africano.

Ao longo do nosso estudo, várias perguntas surgiram e, a partir do problema de tese enunciado na parte metodológica, o nosso estudo induz a algumas ilações finais que devem ser consideradas também como estímulo a novos estudos sobre o tema.

O problema anunciado sobre o peso do Parlamento caboverdeano no processo decisório no regime democrático nos conduz a uma conclusão principal, ancorada nos dados empíricos que comprovam a hipótese central de pesquisa. Os dados apresentados neste trabalho confirmam que a Assembleia Nacional de Cabo Verde tem um fraco peso no processo de formulação de políticas públicas. A limitação do poder Legislativo no

processo decisório fica evidente desde o início do novo regime político, instituído no início dos anos 90 do século XX.

Apesar de, formalmente, a Constituição democrática caboverdeana reconhecer um peso muito grande ao poder Legislativo e da legislação constitucional estabelecer um sistema de Governo Parlamentar para Cabo Verde, vimos que, paradoxalmente, o Legislativo não assume a preponderância no processo decisório e na formulação da agenda legislativa daquele país, conforme estabelece a Constituição.

A fraqueza do Legislativo caboverdeano é condicionado, conforme deixamos exposto no corpo do trabalho, por traços e características que foram sendo adquiridos no processo de construção da democracia herdados do regime anterior autoritário e que têm prejudicado a atuação do sistema político atual. Como demonstramos na terceira parte da tese, especificamente no capítulo 3, a forma como se processou a transição democrática, que foi feita pela via negociada, foi crucial para o dimensionamento do peso que o Legislativo vai ter no novo regime.

Conforme a literatura sustenta, os processos de transição política feita por ruptura condicionam mudanças no processo decisório, que resulta no deslocamento dos agentes envolvidos e numa maior latitude das escolhas institucionais introduzidas. Contrariamente, nos processos de transição negociada, a lógica da governabilidade é preservada e mantém-se a rotina do processo decisório, evitando-se, assim, grandes alterações na dinâmica das instituições.

A transição caboverdeana preservou alguns elementos do regime autoritário, do qual destacamos aspectos da legislação eleitoral que vão ditar as regras da disputa partidária naquele país, como a preservação da magnitude dos círculos eleitorais, que, na sua grande maioria, são círculos que elegem dois deputados. Dessa forma, a configuração do sistema eleitoral e partidário em Cabo Verde desempenha um papel vital na configuração do tipo de Legislativo que vai emergir na nova ordem constitucional democrática.

Assim, pelo fato da legislação eleitoral garantir o monopólio dos partidos políticos para apresentarem candidatos às cadeiras da Assembleia Nacional, e das candidaturas para o Legislativo serem baseadas em lista fechada e bloqueada, a consequência imediata tem sido o funcionamento de um Legislativo amarrado aos princípios partidários e que se organiza de forma centralizada e baseada nos critérios partidários.

Apesar de Cabo Verde ter escolhido o sistema eleitoral de representação proporcional para distribuição dos mandatos na Assembleia Nacional<sup>42</sup>, os resultados das quatro eleições legislativas realizadas desde 1991 têm produzido, na prática, a formação de maiorias absolutas folgadas, permitindo, desta forma, a um dos dois maiores partidos do país a possibilidade de controlar a maioria das cadeiras do Parlamento.

Como o sistema eleitoral tem produzido resultados que apontam como se na realidade Cabo Verde utilizasse o sistema eleitoral majoritário, as implicações diretas disso resultam num tipo específico de relacionamento entre os poderes Legislativo e Executivo que afeta seu desempenho e funcionamento.

O peso do Legislativo é condicionado pelos resultados que o sistema eleitoral provoca e, conforme sustentamos na parte cinco desta tese, os efeitos do sistema eleitoral caboverdeano privilegiam o poder Executivo, que tem se beneficiado de maiorias absolutas constantes. Além disso, o Executivo tem formalmente reconhecido pela Constituição o poder de iniciativa legislativa, podendo, inclusive, legislar em áreas consideradas de competência exclusiva do poder Legislativo. Essas atribuições foram herdadas do regime autoritário e se mantiveram na nova ordem constitucional inaugurada no início dos anos 90 do século XX, quando Cabo Verde faz a sua abertura política para a democracia.

A literatura destaca que muitas das novas democracias preservaram, no desenho dos novos figurinos institucionais dos regimes democráticos instalados, algumas das prerrogativas constitucionais dos regimes autoritários. Dentre essas prerrogativas, a possibilidade do Executivo iniciar o processo legislativo e formular leis tem sido apontada

---

<sup>42</sup> Boa parte da literatura defende e reconhece melhores vantagens deste tipo de sistema para o funcionamento de uma democracia parlamentar, pois permite a representação proporcional do todo nacional no Legislativo, o que, a princípio, favoreceria um processo decisório mais inclusivo,

como um entrave à afirmação do poder Legislativo enquanto poder proativo e com capacidade de iniciar e votar suas próprias iniciativas legislativas.

Nas legislaturas da América Latina, a preservação do poder de iniciativa legislativa, reconhecido pela maioria das constituições dos países daquela região, tem deixado o Congresso numa posição marginal no processo de tomada de decisão nos assuntos mais importantes. Esta posição marginal isenta o Legislativo de assumir responsabilidade política sobre muitas das políticas públicas oriundas do Executivo e que terão reflexo direto na vida dos cidadãos. Na maioria dos casos, o Legislativo torna-se um órgão vocacionado para votar as propostas do Executivo. Essa postura marginal do poder Legislativo acaba por enfraquecer seu papel no processo de tomada de decisão.

Nas legislaturas africanas, alguns fatores continuam travando o papel do Legislativo no processo decisório em alguns países. O peso de um passado autoritário e uma cultura política com características fortemente centralizadas e baseadas na personalização do poder contribuem para a predominância de sistemas de governo presidenciais que foram estabelecidos, na maioria dos países africanos, logo após o fim da colonização europeia.

A implantação de regimes autoritários de partido único após o fim da colonização europeia, enraizou, na África, a prática da centralização do poder decisório nas mãos do Presidente, fazendo com que tanto o Legislativo como o Judiciário funcionassem como poderes subservientes ao Executivo. A transição democrática, contudo, não alterou muito o modelo do processo decisório. A literatura tem sustentado que o poder Legislativo na África tem pouco ou nenhum poder, e os resultados das eleições democráticas não têm produzido Congressos eficientes e inclusivos. Observa-se, pelo contrário, a permanência da prática de relações clientelistas e neopatrimoniais no seio do Legislativo.

No contexto africano, Cabo Verde destaca-se por nunca ter adotado um sistema de governo Presidencial. A escolha de um sistema de Governo Parlamentar desde o regime autoritário e que se mantém no período pós abertura política é, entretanto, condicionada pelo fato da nova Constituição preservar a prerrogativa de iniciativa legislativa ao

Executivo, tal como existia no regime autoritário. Os dados empíricos apresentados na tese comprovam que essa prerrogativa tem possibilitado ao Executivo determinar a agenda do Legislativo e controlar o processo decisório.

Os resultados práticos da nossa pesquisa demonstram que existe uma predominância da iniciativa legislativa originada no Executivo, poder que tem também se beneficiado de um maior número de propostas legislativas aprovadas e publicadas, devido ao suporte das maiorias parlamentares que sustentam o governo. As evidências empíricas leva-nos a concluir que a Assembleia Nacional funciona a reboque do poder Executivo e que o poder Legislativo em Cabo Verde funciona claramente dentro do modelo de legislatura reativa, o que significa que, apesar do Legislativo ter poder de agenda, ele funciona na prática quase que exclusivamente para votar as propostas do Executivo.

Às vésperas de celebrar duas décadas de implantação do regime democrático, Cabo Verde apresenta um sistema de Governo que já dá sinais visíveis de que é necessário fazer uma reforma política. Essa reforma, no nosso entender, deve focalizar a atuação e o modo de organização do Parlamento, de forma a tornar aquele poder mais democrático e mais representativo.

Ao desprivilegiar o trabalho das Comissões e por valorizar um modelo de funcionamento do parlamento centralizado nas sessões plenárias, a Assembleia Nacional tem funcionado praticamente como um organismo formal de voto.

Os resultados da nossa pesquisa leva-nos a considerar que o Parlamento caboverdeano precisa adotar medidas de aproximação com a sociedade civil para evitar o aumento do fosso existente entre o representante e o cidadão, tal como demonstramos na parte 6 desta tese. As medidas de aproximação com a sociedade podem ser espelhadas nas iniciativas dos parlamentos dos países cujo funcionamento institucional já está consolidado.

A necessidade de uma reforma política é, no nosso modo de ver, condição para a própria consolidação do regime democrático. É certo para a literatura que a consolidação

da democracia pressupõe, entre outras coisas, a existência de um figurino institucional que garanta uma distribuição equilibrada de poderes, a qual permita o funcionamento de freios e contrapesos institucionais.

Tal como funciona hoje, o sistema político caboverdeano permite a preponderância do Executivo e um poder de decisão muito alto concentrado nas mãos do Chefe do Executivo – o Primeiro-ministro –, que, apesar de formalmente depender da confiança do Parlamento para se manter no cargo, tem tranquilidade para manter-se no poder, pois as maiorias absolutas produzidas por todas as eleições legislativas realizadas até hoje lhe sustentam e garantem que a sua agenda política será aprovada sem dificuldades.

Como a literatura afirma que a formação da decisão política que afeta a vida dos cidadãos de uma determinada comunidade, quando baseada no princípio da maioria sustentada por um partido político, não traduz, necessariamente, a vontade geral e o interesse geral de uma Nação, cabe ao Parlamento, enquanto poder que representa todos os integrantes de uma comunidade, criar os mecanismos que permitam garantir o seu caráter representativo, de forma a traduzir sintonia com a sociedade e a realidade social que representa.

Entendemos que se o atual sistema político de Cabo Verde não sofrer uma profunda reforma, no sentido de democratizar a democracia representativa que vigora no país, a consequência será o desencanto político do regime democrático que já começa a dar sinais (haja vista os elevados índices de abstenção eleitoral) de que só vem aumentando e de que pode tornar-se um problema para a estabilidade da democracia, que não está isenta de perigos e do risco de colapso.



## **Bibliografia**

### **Fontes primárias e entrevistas**

ASSEMBLEIA NACIONAL. Anuário Parlamentar 2006/2007. Praia. 2007.

ASSEMBLEIA NACIONAL. Relatório de Actividades (VI Legislatura – 2001/2005). Direcção de Serviços Parlamentares, Praia, Dezembro de 2005.

ASSEMBLEIA NACIONAL. Relatório de Actividade Legislativa (5ª Sessão Legislativa). Direcção de Serviços Parlamentares, Praia, Outubro a Julho 2005.

ASSEMBLEIA NACIONAL. Relatório de Actividades da 4ª Sessão Legislativa (2003/2004). Direcção dos Serviços Parlamentares, Praia, 2 Setembro 2004

ASSEMBLEIA NACIONAL. Relatório da Actividade da 2ª Sessão Legislativa (Outubro 2001 a Julho 2002). Direcção de Serviços Parlamentares, Praia, Outubro 2002.

ASSEMBLEIA NACIONAL. Relatório de Actividades do Ano 2001. Direcção dos Serviços Parlamentares, Praia, Janeiro 2002.

ASSEMBLEIA NACIONAL. Relatório de Actividades do Ano 2000. Direcção de Serviços Parlamentares, Praia, Janeiro 2001.

ASSEMBLEIA NACIONAL. Relatório de Actividades Ano 1999. Direcção de Serviços Parlamentares, Praia, 31 de Janeiro de 2000.

ASSEMBLEIA NACIONAL. Relatório de Actividades de Janeiro a Agosto de 1999. Direcção de Serviços Parlamentares, Praia, 24 de Agosto de 1999.

ASSEMBLEIA NACIONAL. Relatório de Actividades ao Ano 1998. Direcção de Serviços Parlamentares, Praia, 29 Janeiro de 1999.

ASSEMBLEIA NACIONAL. Boletim Legislativo (Leis aprovadas pela AN de 1991-1997). Direcção de Serviços de Documentação e Informação Parlamentar. Praia, 1998.

CHEFIA DO GOVERNO DE CABO VERDE. Discurso do Estado da Nação. Jul. 2001.

\_\_\_\_\_ Discurso do Estado da Nação. Jul. 2002.

\_\_\_\_\_ Discurso do Estado da Nação. Jul. 2003.

\_\_\_\_\_ Discurso do Estado da Nação. Jul. 2004.

\_\_\_\_\_ Discurso do Estado da Nação. Jul. 2005.

PARTIDO AFRICANO DA INDEPENDÊNCIA DE CABO VERDE. Estatutos, Ed: Secretariado Geral do PAICV, Praia, Abril de 2007.

MOVIMENTO PARA DEMOCRACIA. Moção de Estratégia e Estatutos. Ed: MPD, Praia, 2003.

### **Entrevistas**

As seguintes figuras políticas forneceram informações para este trabalho. Entre parênteses apresentam-se os cargos institucionais mais relevantes que já desempenharam ou que desempenham atualmente.

LIMA, Aristides (Presidente da Assembleia Nacional desde 2001). Assembleia Nacional, Praia, 10 Mai. 2008.

MAURICIO, Armindo (Deputado e Vice Presidente do Grupo Parlamentar do PAICV). Assembleia Nacional, Praia, 31 mar 2008.

PIRES, Pedro (Presidente da República eleito em 2001 e reeleito em 2006). Presidência da República. Praia, 04 Abr. 2008. (entrevista gravada).

SILVA, Mário (Deputado e Vice Presidente do Grupo Parlamentar do MpD). Assembleia Nacional. Praia, 31 mar 2008.

VEIGA, Carlos (ex Primeiro Ministro - de 1991 a 2000). W Advogados e Jurisconsulto Escritórios, Praia, 24 mar 2008 (entrevista gravada).

### **Legislação**

CABO VERDE. Constituição Da República de Cabo Verde. Assembleia Nacional: Praia, 2000.

\_\_\_\_\_ Constituição Da República de Cabo Verde. Assembleia Nacional: 2ª Ed, Praia, 1993.

\_\_\_\_\_ Lei Constitucional nº 1/IV/92, de 25 de Setembro de 1992. Dispõe sobre a revogação dos artigos da Constituição Política de 1980, Lei nº2/81, Leis Constitucionais nºs 1/III/88 e 2/III/90 e aprova a nova Constituição.

\_\_\_\_\_ Constituição Da República de Cabo Verde. Direcção dos Serviços Parlamentares: Praia, 1980.

CABO VERDE. Regimento da Assembleia Nacional. Boletim Oficial, Praia, I Série, Nº 20, p. 309-344, 3 Jul. 2000.

\_\_\_\_\_ Lei nº 42/V/97, de 30 de Dezembro de 1997. Dispõe sobre a orgânica da Assembleia Nacional da República de Cabo Verde.

\_\_\_\_\_ Lei nº 92/V/99, de 8 de Fevereiro de 1999. Dispõe sobre o Código Eleitoral da República de Cabo Verde.

\_\_\_\_\_ Lei nº 45/II/84, de 31 de Dezembro de 1984. Dispõe sobre a Lei Eleitoral para Assembleia Nacional Popular.

\_\_\_\_\_ Lei nº 46/II/84, de 31 de Dezembro de 1984. Dispõe sobre a criação da Comissão Eleitoral Nacional.

\_\_\_\_\_ Lei nº 47/II/84, de 31 de Dezembro de 1984. Dispõe sobre o recenseamento eleitoral.

\_\_\_\_\_ Lei nº 3/IV/91, de 4 de Julho de 1991. Dispõe sobre o estatuto do direito da oposição democrática.

\_\_\_\_\_ Lei nº 85/III/90, de 6 de Outubro de 1990. Dispõe sobre as bases do estatuto dos titulares de cargos políticos.

\_\_\_\_\_ Lei nº 4/77, de 31 de Dezembro de 1977. Dispõe sobre o Regimento da Assembleia Nacional Popular.

\_\_\_\_\_ Lei nº 102/V/99, de 19 de Abril de 1999. Dispõe sobre o regime jurídico dos partidos políticos.

\_\_\_\_\_ Lei nº 90/III/90, de 27 de Outubro de 1990. Dispõe sobre o direito de antena e de resposta política.

\_\_\_\_\_ Lei nº 107/V/99, de 2 de Agosto de 1999. Dispõe sobre o regime jurídico do exercício dos direitos de reunião e manifestação garantidos pela Constituição.

\_\_\_\_\_ Lei nº 2/III/90, de 29 de Setembro de 1990. Altera a Constituição da República.

\_\_\_\_\_ Lei nº 1/VII/75, de 5 de Julho de 1975. Dispõe sobre a Organização Política do Estado.

\_\_\_\_\_ Lei nº 5/76, de 19 de Abril de 1976. Dispõe sobre a delegação de poderes legislativos ao Conselho de Ministros.

\_\_\_\_\_ Lei nº 1/78, de 31 de Dezembro de 1978. Dispõe sobre a Orgânica da Nacional Popular.

\_\_\_\_\_ Lei nº 2/80, de 9 de Setembro de 1980. Dispõe sobre a Lei Eleitoral

\_\_\_\_\_ Lei nº 45/II/84, de 31 de Dezembro de 1984. Dispõe sobre a Lei Eleitoral para a Assembleia Nacional Popular.

\_\_\_\_\_ Lei nº 46/II/84, de 31 de Dezembro de 1984. Dispõe sobre a Comissão Eleitoral Nacional.

\_\_\_\_\_ Lei nº 47/II/84, de 31 de Dezembro de 1984. Dispõe sobre o Recenseamento Eleitoral.

\_\_\_\_\_ Lei nº 28/III/87, de 31 de Dezembro de 1987. Dispõe sobre o exercício da liberdade de associação e estabelece as bases do regime jurídico das associações.

\_\_\_\_\_ Lei Constitucional nº 1/III/88, de 17 de Dezembro de 1988. Dispõe sobre algumas alterações da Constituição da República.

\_\_\_\_\_ Lei nº 74/III/90, de 29 de Junho de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico das associações políticas.

\_\_\_\_\_ Lei nº 75/III/90, de 29 de Junho de 1990. Dispõe sobre a constituição das associações empresariais.

\_\_\_\_\_ Lei nº 81/III/90, de 29 de Junho de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos direitos de reunião e manifestação.

\_\_\_\_\_ Lei nº 86/III/90, de 6 de Outubro de 1990. Dispõe sobre os partidos políticos.

\_\_\_\_\_ Lei nº 87/III/90, de 13 de Outubro de 1990. Dispõe sobre as alterações da lei eleitoral para a Assembleia Nacional Popular.

\_\_\_\_\_ Lei nº 88/III/90, de 13 de Outubro de 1990. Dispõe sobre a lei eleitoral do Presidente da República.

## **Artigos em Jornais**

### **Ano 1992**

AS esperanças dos caboverdeanos não podem ser defraudadas. *VozDiPovo*, Praia, 7 Jan 1992.

OS poderes de dissolução da Assembleia e de demissão do Governo são próprios do Presidente”. *VozDiPovo*, Praia, 18 Fev. 1992.

CARLOS veiga assegura ao apresentar o ante-projecto da Constituição: “não haverá crise institucional no país”. *VozDiPovo*, Praia, 14 Mar. 1992.

BARROS, Arminda. PAICV recusa participar no debate constitucional. *VozDiPovo*, Praia, Jul. 1992.

\_\_\_\_\_ Cabo Verde tem nova constituição. VozDiPovo, Praia, 6 Ago. 1992.

\_\_\_\_\_ Temos uma Constituição largamente consensual e com elevada legitimidade. VozDiPovo, Praia, 5 Ago. 1992.

GOMES, José Tavares. Amílcar Spencer Lopes defende profissionalização gradual dos deputados. VozDiPovo, Praia, 25 Fev. 1992.

\_\_\_\_\_ MpD reitera os princípios do parlamentarismo mitigado. VozDiPovo, Praia, 3 Mar 1992.

GRAÇA, José Leitão. Da forma do governo e os poderes do Presidente na revisão constitucional. VozDiPovo, 10 Mar 1992.

LOBO, Daniel. A revisão constitucional e a forma do Governo. VozDiPovo, Praia, 17 Fev.1992

LOPES, José Vicente O ano da mudança. VozDiPovo, Praia, 4 Jan. 1992.

\_\_\_\_\_ Cenas do próximo capítulo. VozDiPovo, Praia, 11 Fev. 1992.

\_\_\_\_\_ Partidos vão receber subsídios do estado. VozDiPovo, Praia, 17 Fev. 1992

\_\_\_\_\_ PAICV recorda início da abertura. VozDiPovo, Praia, 20 Fev. 1992.

\_\_\_\_\_ Sessão termina pensando em Constituição. VozDiPovo, Praia, 3 Mar. 1992.

\_\_\_\_\_ O homem do martelo. VozDiPovo, Praia, 7 Mar, 1992.

\_\_\_\_\_ Cidadãos alertam para golpe de estado constitucional. VozDiPovo, Praia, Abr. 1992.

PARRACHO, Rui. Pedro Pires considera desejável a criação de uma terceira força política em Cabo Verde. VozDiPovo, 6 Fev. 1992.

ROBALO, Fernando. O recado das urnas e a avalanche das abstenções. VozDiPovo, Praia, Jan 1992.

VARELA, José Maria. PAICV acusa MpD de golpe constitucional. VozDiPovo, Praia, 30 Jul 1992

TAVARES, António. MpD confunde maioria com poder absoluto. VozDiPovo, Praia, 30 Jul, 1992.

TAVARES, José. MpD contesta mensagem do Presidente. VozDiPovo, Praia, Ago 2002

### **Ano 1995**

BREVE análise dos resultados: as eleições legislativas de 17 de Dezembro. ASemana, Praia 27 Dez. 1995.

ALMEIDA, Germano. Este Cabo Verde de todos nós. ASemana, Praia, 27 Dez. 1995.

LOPES, José Vicente. Eleições da Moral Moral. ASemana, Praia, 27 Dez. 1995

PINA, Alírio dias de. Eurico desafia Veiga para frente-a-frente: PCD contra esbanjamento, negociata e corrupção. ASemana, Especial Eleições, Praia, Nov. 1995.

SILVA, Arnaldo. Cada voto deve ser um vibrião colérico para debilitar o MpD. ASemana, Praia, 28 Ago. 1995

\_\_\_\_\_ Oposições uni-vos para salvar Cabo Verde. ASemana, Praia, 18 Set. 1995

\_\_\_\_\_ O próximo parlamento não pode ser nem de matilha, nem de canibais, nem de víboras. ASemana, Praia, 16 Out. 1995.

\_\_\_\_\_ A revisão constitucional pode não ser a saída para o impasse. ASemana, Praia, 6 Nov. 1995.

\_\_\_\_\_ MpD uma campanha de vida ou de morte. ASemana, Praia, 20 Nov. 1995.

### **Ano 2001**

BENESES às pressas. ASemana, Praia, 26 Jan. 2001.

AS relações estão acima das contingências eleitorais. ASemana, Praia, 16 Mar. 2001

PARLAMENTO investiga eleições. ASemana, Praia, 16 Mar. 2001.

A hora é de união. ASemana, Praia, 23 Mar. 2001.

PACTO político à mesa. Jornal ASemana, Praia, 6 Jul. 2001.

ALMEIDA, Germano. O túnel da nossa apatia. ASemana, Praia, 12 Jan. 2001.

\_\_\_\_\_ Até mais quando a actual televisão. ASemana, Praia, 19 Jan 2001.

\_\_\_\_\_ Impedimentos e suspeição. ASemana, Praia, 2 Mar. 2001

- \_\_\_\_\_ Um virar de página. ASemana, Praia, 30 Mar. 2001.
- CORREIA e Silva, José Ulisses. “O Feitiço das Finanças Públicas”. ASemana, Praia, 2 Fev. 2001.
- LOPES, José Vicente. Cabo Verde voltou a mudar. ASemana, Praia, 26 Jan. 2001.
- \_\_\_\_\_ Não há lei nem constituição que resista à ausência de cultura democrática. ASemana, Praia, 9 Fev. 2001.
- \_\_\_\_\_ Assembleia Nacional de cara nova. ASemana, Praia, 16 Fev. 2001.
- \_\_\_\_\_ O Governo está estressado. ASemana, Praia, 23 Fev. 2001.
- \_\_\_\_\_ Acabou-se a diversão. ASemana, Praia, 9 Mar. 2001.
- \_\_\_\_\_ Inversão de papeis. ASemana, Praia, 9 Mar. 2001.
- \_\_\_\_\_ Um pacto político para Cabo Verde. ASemana, Praia, 23 Jun. 2001.
- \_\_\_\_\_ Governo de mãos atadas pelo MpD. ASemana, Praia, 13 Jul. 2001
- \_\_\_\_\_ Governo não pode ser refém do parlamento. ASemana, Praia, 27 Jul. 2001.
- \_\_\_\_\_ MpD quer Tribunal Constitucional. ASemana, Praia, 3 Ago. 2001.
- \_\_\_\_\_ PR não aceita pressões do MpD. ASemana, Praia, 10 Ago. 2001.
- \_\_\_\_\_ É preciso afirmar ainda mais o Parlamento. ASemana, Praia, 19 Out. 2001.
- \_\_\_\_\_ Contas Eleitorais. ASemana, Praia, 2 Nov. 2001.
- \_\_\_\_\_ Acabou-se o dialogo. ASemana, Praia, 2 Nov. 2001.
- \_\_\_\_\_ De costas quase viradas. ASemana, Praia, 30 Nov. 2001.
- \_\_\_\_\_ O que mais nos espera. ASemana, Praia, 21 Dez. 2001.
- \_\_\_\_\_ Golpe e contra golpe no Parlamento. ASemana, 21 Dez. 2001.
- SILVA, Arnaldo. O discurso da recandidatura. ASemana, Praia, 10 Jul. 2001
- \_\_\_\_\_ Diálogos sobre Estado de Direito. ASemana, Praia, 9 Nov. 2001
- \_\_\_\_\_ O que mais nos espera. ASemana, Praia, 21 Dez. 2001.

TEIXEIRA, Alfredo. Perspectiva: uma abordagem descomprometida. A Semana, Praia, 18 Mai. 2001.

### **Livros e Artigos em Revistas**

- AFROBAROMETER. Atitudes em Relação à Qualidade da Democracia em Cabo Verde 2005. Praia, 2005.
- ALMOND, Gabriel e POWELL G. BINGHAM. Uma Teoria de Política Comparada. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.
- AMARAL, Ilídio do. Os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa face aos desafios do Século XXI In: SILVA, Teresa et al (org) Lusofonia em África: história, democracia e integração africana. Dakar: Codesria, 2005.
- AMES, Barry. “Democratic Consolidation In Cape Vert: Round 3 of the Afrobarometer. Pittsburgh, July 2007, (versão preliminar).
- AMES, Barry. Party Discipline in the Chamber of Deputies. In: MORGENSTERN, Scott and NACIF, Benito. Legislative Politics in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p 185-215.
- ANGLIN, Douglas. “Independent Black Africa: Retrospect and Prospect”, in International Journal, Vol. 39, Nº 2, Spring 1984, p 481-504.
- ARAÚJO, Caetano. “Reforma Política: Desenho de um Debate” In: Messemberg, op. cit, p 55- 68.
- ASSEMBLEIA NACIONAL. Eficácia e Transparência do Parlamento na Era Digital: Contribuição Para uma Estratégia de Aproximação Entre a Assembleia Nacional de Cabo Verde e os Cidadãos. Praia: Assembleia Nacional, 2005.
- ASSEMBLEIA NACIONAL. O Parlamento no Sistema de Governo. Praia: Gráfica da Praia, 2001.
- ASSEMBLEIA NACIONAL. Parlamento e Desenvolvimento. Praia: Alfa Comunicações, 2005.
- ATWOOD, J Brian. Reflections on the Transition in Eastern and Central Europe. In:
- ATWOOD, J Brian. Reflections on the transition in Eastern and central Europe. In Garber e Bjornlund op. cit.
- BAKALO, Elikia M. “Promessas e Incertezas”, in Revista O Correio da Unesco, Ano 21, Nº 1, Jan. 1993, p 12-18.
- BEETHAM, David. Democracy: Key Principles, Institutions and Problems. In: Inter-Parliamentary Union, Democracy it’s principles and achievements’. Genève: IUP, 1998, p 21- 29.
- BERGER, Peter. Democracia e orientação espiritual: transmissão de sentidos na sociedade civil. In: WEIDENFELD. Werner et all. O Futuro da Democracia: Projetos para o Século XXI. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Coleção Traduções Nº 11, 1997, p 81- 96.



- BOADI, E. G. et al. *Democratic Reform in Africa: The Quality of Progress*. Colorado/London: Lynne Rienner Publishers, 2004.
- BOADI, E. Gyimah. *Africa: The Quality of Political Reform*. In: BOADI, E.G. et al: op cit, p 5-27.
- BOADI, E. Gyimah. *Civil Society and Democratic Development*. In: BOADI, E.G. et al: op. cit, p 99-119.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da Democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- BOYE, Abd el Kader. *Some Important Problems and aspects of democracy in the context of Black African States*. In: *Interparliamentary Union. Democracy it's principles and achievements*. Genève: IUP, 1998, p 37- 46.
- BRATTON, Michael and MATTES, Robert. *What the people say about reforms*. in Boadi, E.G: op. cit, p 65-98.
- BRATTON, Michael et al. *The People's voice: Trust in Political Institutions*. Washington: IDEA, 2005.
- BRATTON, Michael. "Second Elections in Africa". In *Journal of Democracy*, Vol 9, Nº 3, July 1998, p 51- 63.
- BRITO, Luís. "The electoral system and conflict in Mozambique". Paper apresentado no Seminário "Consolidating Peace and Democracy in Mozambique through election, related conflict management initiatives". Maputo, 22-23 July, 2003.
- BRUSIS, Martin. "L' importance des parties politiques pour la democratie". Paper apresentado no Forum "Pour l'avenir de la democratie", Moscou 18-19 Outubro 2006.
- CAHEN, Michel. "Arquipélagos da alternância". *Revista Internacional de Estudos Africanos*, Nº 14-15. Lisboa, Jan/Fev, 1991, pp. 113-144.
- CASAR, Ma Amparo. *Executive- Legislative Relations: The case of México (1946-1997)*. In: MORGENTHAU, Scott and NACIF, Benito. *Ob cit*, p 114-144.
- CHABAL, Patrick. *Power in Africa Reconsidered*. In: ENGEL U and OLSEN, G, (org). *The African Exception*. Aldershot: Ashgate, 2005. (b)
- CHABAL, Patrick. *Transições Políticas em Angola: et Pluribus Unum*. In: VIDAL, Nuno e ANDRADE, Justino. *O Processo de Transição para o Multipartidarismo em Angola*. Lisboa: Firmamento 2005, p 27-37. (a)
- CHOLE, Eshetu and IBRAHIM, Jibrin (org). *Democratisation Processes in Africa: Problems and Prospects*. Dakar: Codesria, 1995.
- CLAPHAM, Christopher. *Third World Politics: An Introduction*. London: Routledge, 1985.
- CORREIA e SILVA, António. *O Processo caboverdeano de transição para democracia*. Dissertação de Mestrado do Instituto Superior de Ciência e Tecnologia de Lisboa – ISTE, Lisboa, 1997.
- COSTA, Daniel. "O Papel do Chefe de Estado no Semi Presidencialismo Cabo verdeano 1991-2007". Paper apresentado no IV Congresso da Associação Portuguesa de Ciência Política (APCP), Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, Fev. 2008.

- COX, Gary W and MORGENSTERN, Scott. Latin America's Reactive Assemblies And Proactive Presidents. In: MORGENSTERN, Scott and NACIF, Benito. Op cit, p 446-468.
- DA CRUZ, Manuel Braga. “ Sobre o Parlamento Português: partidarização parlamentar e parlamentarização partidária”, in *Análise Social*, Vol XXIV, Nº 100, p 97-125, 1988.
- DAHL, Robert. A Preface To Democratic Theory. Chicago: The University of Chicago Press, 1956.
- DAHL, Robert. Democracia. Coleção Memórias do Mundo. Lisboa: Temas e Debate, 2000.
- DARBON, Dominique. *L' Afrique Politique 1999: entre transition et conflits*. Paris: Karthala, 1999.
- DARBON, Dominique. *L' Afrique Politique 2000: Democratie plurale et democratie non liberale guerre et paix de la Corne a Pretoria*. Paris: Karthala, 2000.
- DAVIDSON, Roger. The Two Congress and How They are Changing. In: ORNSTEIN, Norman. *The Role of Legislature in Western Democracies*. Washington and London: American Enterprise Institute for Public Research, 1981, p 3-19.
- DEMO, Pedro. Complexidade e aprendizagem – a dinâmica não linear do conhecimento. São Paulo: Atlas, 2002.
- DEMO, Pedro. *Metodologia Científica em Ciências Sociais*. São Paulo: Atlas, 1995
- DEMO, Pedro. *Metodologia do Conhecimento Científico*. São Paulo: Atlas, 2000.
- DIAMOND, Larry. Promoting Real Reform in Africa. In BOADI, E.G. Op. cit, p 263- 292.
- DUVERGER, Maurice. *Ciência Política: Teoria e Método*. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
- DUVERGER, Maurice. *Os Partidos Políticos*. Rio de Janeiro: Zahar. 1970.
- ELIAS, Norbert. *O processo civilizador: a formação do Estado e da Civilização*, Vol 2. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 1990.
- ELSTER, Jon and SLAGSTAD (org). *Constitutionalism and Democracy*. New York: Cambridge University Press, 1997.
- ENGEL, Ulf and OLSEN, Gorm. *The African Exception*. Aldershot: Ashgate, 2005.
- FAORO, Raymundo. *Constituinte e Democracia no Brasil Hoje*. São Paulo: Brasiliense, 4ª ed. 1986.
- FAWOLE, Alade and UKEJE, Charles. *The crisis of the State and Regionalism in West Africa: Identity, Citizenship and conflict*. Dakar: Codesria, 2005.
- FERNANDES, Gabriel. *Em busca da Nação: notas para uma reinterpretação do Cabo Verde crioulo*. Florianópolis: UFSC, Praia: Instituto da Biblioteca Nacional e do Livro, 2006.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio Janeiro: FGV, 2001.
- FISHAM, Robert. Triumphs, Failure and Ambiguities in Democratization: Juan Lins and the study of regime change. In: MARCET, Jean and MONERO, José (org). *Roads to*

- democracy: A Tribute to Juan J Linz. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques e Socials (ICPS), p 35-50, 2007.
- FLANARY, Rachel. "The state in Africa: implications for democratic reform". In *Crime, Law and Social Change- An International Journal*, Vol 29, Nos. 2-3, 1998, p 179- 196.
- FONSECA, Jorge Carlos. *O Sistema de Governo na Constituição Cabo-verdiana*. Lisboa: AAFDL, 1990.
- FONSECA, Lígia. "Parlamento e Função de Controlo do Executivo", trabalho apresentado no Seminário "O Parlamento no Sistema de Governo", Praia, 23-24 Março 2001.
- FREIRE, André et al. *Eleições e Cultura Política: Comportamento Eleitoral e Atitudes Políticas dos Portugueses*. Lisboa: Imprensa das Ciências Sociais (ICS), 2007.
- FURTADO, Cláudio. *Génese e Reprodução da Classe Dirigente em Cabo Verde*. Praia: ICLD, 1997.
- GARBER, Larry and BJORN LUND, Eric. *The New Democratic Frontier: a country by country report on election in Central and Eastern Europe*. National Democratic Institute for International Affairs: Washington, p 221- 235, 1992.
- GARBER, Larry and Bjornlund, Eric. *The New Democratic Frontier: a country by country report on election in Central and Eastern Europe*. National Democratic Institute for International Affairs. Washington, 1992.
- GIDDENS, Anthony. *Para Além da Esquerda e da Direita*. São Paulo: EDUNESP, 1996.
- GOMIDEE, Pierre-François. *Les Systèmes Politiques Africains*. Les Nouvelles Démocraties. Paris: LGDJ, 1997.
- GRAÇA, José. "O Parlamento no Sistema de Governo", trabalho apresentado no Seminário "O Parlamento no Sistema de Governo", Praia, 23-24 Março 2001.
- GUNTHER, Richard e BLOUGH, Roger. *O conflito religioso e o consenso na Espanha: um relato de duas constituições*. In: QUINTANA, E et al. *A Transição Que Deu Certo: O Exemplo da Democracia Espanhola*. São Paulo: Trajetória Cultural, 1989, p 269-323.
- HODGES, Tony. *Democratic Republic of São Tomé*. In: DELURY, G. *Op cit*, Vol II, Cap 2, p 1252- 1253.
- HODGES, Tony. *Republic of Cape Verde*. In: DELURY, George. *Op cit*, Vol I, Cap 3, p 160-161
- HODGES, Tony. *Republic of Guinea-Bissau*. In: DELURY, G. *Op cit*, Vol I, Cap 2, p 405-408.
- HUNTINGTON, Samuel et al. *A Invenção Democrática*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais (ICS), 2000.
- HUNTINGTON, Samuel. *A Terceira Onda: democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática, 1994.
- HUNTINGTON, Samuel. *Vinte anos depois: O Futuro da Terceira Vaga*. In HUNTINGTON, S. *Op. cit*, p 19-62.
- IBRAHIM, Jibrim. *Democratic Transition in Africa: The Challenge of a New Agenda – Concluding Remarks*. In: CHOLE, Eshetu and IBRAHIM, Jibrin (Eds). *Op cit*, p 120-147.

- JALALI, Carlos. Partidos e Democracia em Portugal 1974-2005. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais (ICS), 2007.
- JOHNSON, Abeeku E. The State in West Africa: The Crisis of Production, Democracy and National Identity. In: FAWOLE, A.& UKEJE, C. Op. cit, cap 2, p 45-56.
- JONES, Charles. Can our Parties survive our Politics? In: ORNSTEIN, Norman. Op. cit, 20-36.
- JOSEPH, Richard. “Africa, 1990-1997: from abertura to closure”, in Journal of Democracy, Vol. 9, Nº 2, Apr. 1998, p 3-17.
- KELSEN, Hans. A Democracia. São Paulo: Martins Fontes, 1993.
- KERLINGER, Fred. N. Metodologia das Ciências Sociais. EPU, 1980.
- KING, Anthony. How to Strengthen Legislatures – Assuming that we want to. In ORNSTEIN, Norman. Op cit, p
- KOUDAWO, Fafali e MENDY, Peter k. Pluralisme Politique en Guinée-Bissau. Bissau: INEP, 1996.
- LAMOUNIER, Bolívar. Partidos e Utopias: o Brasil no limiar dos anos 90. São Paulo: Ed Loyola, 1989.
- LIJPHART, Arend. Modelos de Democracia: Desempenho e Padrões de Governo em 36 Países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- LIMA, Aristides. “Discurso de Abertura”. In Assembleia Nacional: O Parlamento no Sistema de Governo, Seminário da VI Legislatura, Praia, 23-24 Março de 2001.
- LIMA, Aristides. Reforma Política em Cabo Verde, do Paternalismo a Modernização do Estado. Praia: Grafedito, 1992.
- LINZ, Juan e STEPAN, Alfred. “Toward Consolidated Democracies”. In Journal of Democracy, Vol7, Nº 2, April 1996, p14- 31.
- LINZ, Juan e STEPAN, Alfred. A transição e consolidação da Democracia- a experiência do Sul da Europa e da América do Sul. São Paulo: Ed Paz e Terra, 1999.
- LOBO, Marina. “Partidos e líderes: organização partidária e voto no contexto europeu.” In: FREIRE. Op cit, p 253-273.
- MACUANE, José. “Political Parties, Elections and Conflict in Mozambique 1994-2003.” Paper apresentado no Seminário “Consolidating Peace and Democracy in Mozambique through election, related conflict management initiatives. Maputo, 22-23 July, 2003.
- MAFEJE, Archie. Theory of Democracy and the African Discourse: Breaking Bread with my fellow-travellers. In CHOLE, Eshetu and IBRAHM, Jibrin (org). Op cit, p 5-28
- MAGALHÃES, Pedro. “Desigualdade, desinteresse e desconfiança: a abstenção nas eleições legislativas de 1999.” In Análise Social, Vol XXXV, Nº 157, p 1079-1093, 2001.
- MAINWARING, Scott e SHARE, Donald. “A Transição pela Transação: Democratização no Brasil e na Espanha”. Revista Dados, vol.29:2, 1989, p 207-236
- MAINWARING, Scott P. Sistemas Partidários em novas democracias: o caso do Brasil. Porto Alegre: Mercado Aberto/Rio de Janeiro: FGV, 2001.

- MARAVALL, José M. A política de transição: a ideologia dos espanhóis e o novo Sistema de Partidos. In; QUINTANA, E. Op.cit, p 145-177.
- MAR CET, Jean and MONTERO, José eds. Roads to democracy: A Tribute to Juan J Linz. Barcelona: Institut de Ciències Politiques é Socials (ICPS), 2007.
- MARQUES, António Caldeira. Os Bazófi os da Independência. Lisboa: Edição do autor, 1999.
- MARTINS, Miguel. Le Conflit en Guinée-Bissau: Chronologie d' une catastrophe. In DARBON, D. op cit, p 213-218.
- MATLOSA, Khabele. Electoral Systems and Conflict in the SADC Region: Lesson from Mozambique. Paper apresentado no Seminário "Consolidating Peace and Democracy in Mozambique through election, related conflict management initiatives. Maputo, 22- 23 July, 2003.
- MAXWELL, Kenneth. The Making of Portuguese Democracy. New York: Cambridge University Press. 1995.
- MAZULA, Brazão et al. Eleições, democracia e desenvolvimento. Maputo: Ed dos autores, 1995.
- MAZULA, Brazão. Mozambique: The Challenge of Democratization. In: BOADI, E.G. Op.cit, p 183-200.
- MESA, Roberto. De nuevo la transición. In Sistema, Nº 160, Madri, p 3-14, 2001.
- MESSEMBERG, Débora et al. Estudos Legislativos: Pensamento e Ação Política. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2008.
- MESSEMBERG, Débora. Cultura política e a orientação de atores sociais. In: MESSEMBERG, D. Op cit, p 71-89.
- MEYNS, Peter. "Cape Verde: An African Exception". In Journal of Democracy, Vol 13, Nº 3, July 2002, p 153-165.
- MILL, Stuart. O Governo Representativo. São Paulo: Escala, 2006.
- MOISÉS, José Álvaro. Os Brasileiros e a Democracia- Bases sociopolíticas da legitimidade democrática. São Paulo: Ática, 1995.
- MOLUTSI, Patrick. Botswana: The Path to Democracy and Development. In BOADI. E.G. Op. cit, p 159-181.
- MONGA, Celestin. "Eight problems with African Politics", in Journal of Democracy, Vol. 8, Nº 3, Jul. 1997, p 156-170.
- MONSTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. Do Espírito Das Leis. Tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. 2.ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.
- MONTERO, José et LAGO, Inácio. The electoral systems of the Spanish democracies. In Marcet et Montero (eds). Op.cit, p 53-80.
- MORADIELLOS, Enrique. "La transición política española: el desmantelamiento de una dictadura. In Sistema, Nº 160, Madri, p 55-71, 2001.
- MORGENSTERN, Scott and NACIF, Benito (org). Legislative Politics in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

- MORGENSTERN, Scott. Explaining Legislative Politics in Latin America.
- MORGENSTERN, Scott. Towards a Model of Latin American Legislatures. In MORGENSTERN, Scott and NACIF, Benito (org). Ob cit, p 413-445.
- MORLINO, Leonardo. Quality and Qualities in Contemporary Democracies. In: MARCET, Jean and MONTERO, José (org). Op.cit, p 127-150.
- MUSTAPIC, Ana M. Oscillating Relations: President and Congress in Argentina. In MORGENSTERN, Scott and NACIF, Benito (org). Ob cit, p 23-47.
- NETO, Octávio Amorim e SANTOS, Fabiano. “O Segredo ineficiente revisto: o que propõe e o que aprovam os deputados brasileiros.” In Dados, Rio de Janeiro, Vol 43, Nº 4, 1998.
- NETO, Octávio Amorim. Presidential Cabinets, Electoral Cycles and Coalition Discipline in Brazil. In: In MORGENSTERN, Scott and NACIF, Benito (org). Ob cit, p 48-78.
- NEWITT, Malyn et al. Community & the State in Lusophone Africa. London: King’s College London, 2002.
- NICOLAU, Jairo. Multipartidarismo e Democracia. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- NWABUEZE, Ben. Constitutional Democracy in Africa: Forms of Government, Vol 4. Abuja: Spectrum Books, 2004 (b).
- NWABUEZE, Ben. Constitutional Democracy in Africa: The Return of Africa to Constitutional Democracy. Vol 5. Abuja: Spectrum Books, 2004 (a).
- NWABUEZE, Ben. Problems Confronting the Successful Working and Consolidation of Constitutional Democracy, Cap 2. In NWABUEZE, B. op cit, 2004 (a), cap 2, p 222- 230.
- NWABUEZE, Ben. The Forms and Process of Transition from Authoritarian one-party rule to multi-party democracy. In: NWABUEZE, Ben. Constitutional Democracy in Africa: The Return of Africa to Constitutional Democracy. Vol 5. Abuja: Spectrum Books, 2004 (a), p 102-123.
- NWOKEDI, Emeka. On Democratic Renewal in Francophone West Africa. In: OLOWU, DELE et al. Governance and Democratisation in West Africa. Dakar: Codesria, Cap 14, p 265-286, 1999.
- NYONG’ O, Peter. Discourses on Democracy in Africa. In: ESHETU, Chole and IBRAHIM, Jibrin. Democratisation Process in Africa: Problems and Prospects. Dakar: Codesria, 1995.
- NZOUANKEU, Jaques M. “Africa y la idea de la democracia”. Revista Internacional de Ciencias Sociales, Vol. 43:2, Jun. 1991, p 395-407.
- O’ DONNEL, Guillermo. “Democracia Delegativa” in Novos Estudos Cebrap, Nº 31, Out. 91, p 25-40.
- O’ DONNEL, Guillermo. “Illusions about consolidation”. In Journal of Democracy, Vol 7, Nº 2, April 1996, p 34- 51.
- OLOWU, Dele, et al. Governance and Democratisation in West Africa. Dakar: Codesria, 1999.
- OLVERA, Alberto. Representacion, Participacion y Reforma Política: Las Lecciones de la Experiencia Mexicana. In Messenberg, Op.cit, p15-30.

- OPELLO, Walter. “O Parlamento português: análise organizacional da actividade Legislativa.” In *Análise Social.*, Vol XXIV, Nº 100, p 127-150, 1998.
- ORNSTEIN, Norman. *The Role of Legislature in Western Democracies.* Washington and London: American Enterprise Institute for Public Research, 1981.
- PEIXOTO, João Paulo M. “Desenvolvimento Institucional e modernização administrativa em Angola, oportunidades e desafios no contexto da cooperação internacional em África.” In *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Ano 44, Nº 174, Abril/ Junho, 2007, p 153-162.
- PIEDAD, Garcia e MARQUES, Escudero. *Democracia y cultura política: los retos de la institucion parlamentaria.* In: MESSEMBERG. Op.cit, p 237-252.
- PINTO, Júlio R.S. *Os poderes do Legislativo Brasileiro: uma análise comparada e histórica.* In: MESSEMBERG. Op.cit, p 139-167.
- PRZEWORSKI, Adam et al. “What makes democracies endure?” in *Journal of Democracy*, Vol 7, Nº 1, January 1996, p 39-56.
- PRZEWORSKI, Adam. *Democracia e Mercado no Leste Europeu e na América Latina.* Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- PRZEWORSKI, Adam. *Democracy as a contingent outcome of conflicts.* In: ELSTER, Jon and SLAGSTAD, Rune. Op. cit, p 59-80.
- PUTNAM, Robert D. *Comunidade e Democracia- a experiência da Itália moderna.* Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- QUINTANA Enrique. *Os Pactos de Moncloa e a democracia espanhola.* In: QUINTANA et al. Op. cit, p 27-52.
- QUINTANA, Enrique et al. *A Transição Que Deu Certo: O Exemplo da Democracia Espanhola.* São Paulo: Trajetória Cultural, 1989.
- RADU, Michael. *People’s Republic of Angola.* In: DELURY, George. *World Encyclopedia of Political Systems and Parties.* New York: Facts on File Publication, 1982, Vol I, Cap 2, p 15-20.
- RADU, Michael. *People’s Republic of Mozambique.* In: DELURY, G. Op cit, Vol 1, Cap 2, p 704- 707.
- RAMOS, Arceolinda. *Os Partidos Políticos na República de Cabo Verde: o Movimento para Democracia – um estudo de caso.* Monografia de Graduação do Departamento de Ciência Política da Universidade de Brasília, 1999.
- RENNÓ, Lúcio. *Escândalos, desempenho parlamentar e reeleição: a Câmara dos Deputados de 2003 a 2007.* IN: Messemberg. Op. cit, p 169-179.
- RILEY, Stephen. “Political Adjustment or Domestic Pressure: democratic politics and political choice in Africa”. *Third World Quarterly*, Vol.13:3, Sep 1992, p539-551.
- ROZÉS, Antoine. *Un pays en deshérence et au bord de la guerre totale: l’ Angola 1994- 1998.* In: DARBON, Dominique. *L’ Afrique Politique 1999: entre transition et conflits.* Paris: Karthala, 1999, p 179-199.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela Mão de Alice: o social e o Político na Pós Modernidade*. Porto: Afrontamento, 1996.
- SANTOS, Fabiano e NETO, Octávio Amorim. “A Conexão Presidencial: Facções Pró e Antigoverno e Disciplina Partidária no Brasil”. In *Dados*, Rio de Janeiro, Vol. Ano 1999.
- SANTOS, Fabiano. “Escolhas Institucionais e Transição por Transação: sistemas políticos de Brasil e Espanha em perspectiva comparada”. In *Dados*, Rio de Janeiro, Vol 43, Nº 4, 2000.
- SANTOS, Fabiano. “Novas e Velhas Verdades sobre a Organização Legislativa e as Democracia”. In *Dados*, Rio de Janeiro, Vol 41, Nº 4, 1998.
- SANTOS, Fabiano. “Patronagem e Poder de Agenda Política Brasileira”. In *Dados*, Rio de Janeiro, Vol 40, Nº 3, 1997, p 465-491.
- SARTORI, Giovanni. *Partidos e Sistemas Partidários*. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: UnB, 1982.
- SCHMITTER, Philippe. *Intermediaries in the Consolidation of Neo-Democracies: The Role of Parties, Associations and Movements*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques e Socials (ICPS), 1997.
- SEIBERT, Gerhard. “Teoria e Prática do Semi Presidencialismo em São Tomé e Príncipe”. Paper apresentado no IV Congresso APCP, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, Fev 2008.
- SEIBERT, Gerhard. *Comrades, Clients and Cousins: Colonialism, Socialism and Democratization in São Tomé and Príncipe*. Leiden and Boston: Brill, 2006.
- SHLOMO, Avineri. *Parties, Mediation and the Role of Civil Society*. In: GARBER and BJORN LUND (org). *Op cit*, p 161-175.
- SIAVELIS, Peter. *Exaggerated Presidentialism and Moderate Presidents: Executive-Legislative Relations in Chile*. In MORGENSTERN, Scott and NACIF, Benito (org). *Op cit*, p 79-113.
- SILVA, Mário. *Código Eleitoral*. Praia: Ed do autor, 2007.
- SILVA, Mário. *Grupos Parlamentares e Partidos Políticos: Da Autonomia à Integração*. Coimbra: Almedina, 2006
- SILVA, Teresa et al (org) *Lusofonia em África: história, democracia e integração africana*. Dakar: Codesria, 2005.
- SILVEIRA, Onésimo. *A Democracia em Cabo Verde*. Lisboa: Colibri, 2005.
- SILVEIRA, Onésimo. *África ao Sul do Sahara: Sistema de Partidos e Ideologias de Socialismo*. Lisboa: África Debate, 2004.
- SITOE, Eduardo. *Making sense of the political transition in Mozambique: 1984-1994*. In: NEWITT, Malyn et al. *Op. cit*, p 15-34.
- SMITH, Geoffrey. *Parliamentary Change in Britain*. In: ORNSTEIN, Norman. *Op cit*, p 37-49.
- SOARES, Paulo H. *O Poder Legislativo e o federalismo brasileiro*. In MESSEMBERG, D. *Op cit*, p 221-236.



- SOARES, Rui Figueiredo. *Intervenções Parlamentares na oposição ao Serviço do País*. Praia: Ed do autor, 2007.
- SOUZA, Jessé (org). *Democracia Hoje - Novos Desafios para a teoria democrática*. Brasília: UNB, 2001.
- SPEARS, Ian. "Africa: The Limits of Power Sharing". In *Journal of Democracy*, Vol 13, Nº 3, July 2002, p 123-136.
- STEFFANI, Winfried. *The Bundestag at the Intersection of Four Systems*. In ORNSTEIN, Norman. *Op cit*, p 50-66.
- STEPAN, Alfred. *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- STROM, Kaare. "A Behavioral theory of competitive political parties", in *American Journal of Political Science*, Nº 34, p 565- 598, 1990.
- TOURAINÉ, Alain. *Democracy: its necessary conditions, its enemies and its opportunities*. In: *Inter Parliamentary Union: Democracy its principles and achievements*. Genève: IPU, 1998.
- TOURAINÉ, Alain. *O que é a democracia?* Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1996.
- VIDAL, Nuno e Andrade, Justino. *O Processo de Transição para o Multipartidarismo em Angola*. Lisboa: Firmamento, 2005.
- VIEIRA, Fernando. *Representação e participação no Parlamento*. In: MESSEMBERG. *Op.cit*, p121-38.
- VIRORINO, António. *Models of Transition*. In: GARBER e BJORN LUND *Op. cit*, p 171-179.
- WALLE, Nicolas van de, & SMIDY, k. *Partis Politiques et Systèmes de parties dans les democracies non liberals africaines*. In: DARBON, Dominique (.*Op. cit*, p 41-57.
- WEBER, Max. *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1971.
- WEFFORT, Francisco. *Porque democracia?* In Stepan, A. *Op cit*, p 483-519.
- WEFFORT, Francisco. *Qual Democracia?* São Paulo: Campanha das Letras, 1992
- WEIDENFELD, Werner et all. *O Futuro da Democracia: Projetos para o Século XXI*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Coleção Traduções Nº 11, 1997.
- ZAKARIA, Fareed. *O Futuro da Liberdade: A Democracia Iliberal Nos Estados Unidos e No Mundo*. Lisboa: Gradiva, 2004.