

O DESENHO CONSTITUCIONAL E A PRESIDENCIALIZAÇÃO DO SISTEMA DE GOVERNO

Gilberto Pereira
Observatório Político

No início do segundo semestre deste ano, Angola viveu momentos de grande entusiasmo e expectativa devido às eleições. Entusiasmo, por um lado, pela realização *das segundas* eleições consecutivas, desenhando um espectro de provável regularidade constitucional e política. E expectativa, por outro lado, pela realização *das primeiras* eleições sob auspício da nova Constituição da República de Angola (CRA).

Durante o período pré e pós elaboração da CRA, na sociedade angolana houve grandes discussões a favor e contra. Houve quem defendesse a elaboração de modelos típicos de constituições (presidencial, Parlamentar ou Semi-presidencial), como também houve quem defendesse um modelo atípico. Entretanto, passado algum tempo depois das eleições gerais de 31 de Agosto, um facto político reacendeu este debate sobre CRA. O Presidente decidiu não dirigir a mensagem à nação que, conforme a constituição e a explicação de alguns juristas, está legalmente obrigado a fazer (art. 118º, CRA). Numa carta enviada ao presidente da Assembleia Nacional, o Chefe de Estado na véspera da abertura do ano parlamentar refere que não iria proferir qualquer mensagem sobre o Estado da Nação, visto que no dia 26 de Setembro de 2012 já havia se dirigido ao país. No seu entender, passado tão pouco tempo, "*proferir outro discurso sobre esse tema seria fazer as mesmas afirmações por outras palavras*"¹. Este acontecimento foi interpretado por alguns como uma atitude legal, mas por outros como uma violação da constituição, uma subalternização do poder legislativo ao executivo, resultante da atual posição do Presidente na CRA.

Tendo esse acontecimento como mote de partida, o presente texto procura – de forma preliminar de que se reconhece algumas das reflexões aqui

¹ JORNAL DE ANGOLA. Chefe de Estado vai ao Parlamento. 13 de Outubro de 2012. Disponível em: <http://goo.gl/Vnj6K>

desenvolvidas - examinar a posição do presidente quer no anterior (1992) como no atual (2010) sistema de governo.

Assim, procura-se entender até que ponto a adoção de um novo sistema de governo terá alterado os poderes legislativos e não-legislativos do presidente. É na relação causa (o novo sistema de governo) e efeito (alteração dos poderes do presidente) que reside o fulcro do presente trabalho. É um texto essencialmente descritivo, argumenta que terá efetivamente havido uma mudança de sistema de governo quando comparado com o anterior, o que teve fortes consequências nos poderes do presidente. O período temporal é delimitado entre 1992 a 2010, datas em que se deram dois dos principais desenhos constitucionais em Angola.

A escolha do sistema de Governo nas transições

Em ciência política, de um modo geral, o sistema de Governo é visto como o modo pelo qual os diferentes órgãos do aparelho político são divididos e distribuídos, mormente o Executivo e o Legislativo, e como *“os governos desempenham as suas competências no âmbito de um sistema institucional”*².

Com a terceira vaga de democratização³, e sua aceleração com a implosão da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), muitos Estados, nomeadamente africanos, iniciaram longos processos de transições de regimes autoritários monopartidários para regimes democráticos multipartidários. Os novos candidatos a democracias, no primeiro momento, confrontaram-se com *“duas escolhas fundamentais”*⁴. Além do sistema eleitoral, os Estados em transição tiveram também de escolher o sistema de governo. Ou seja, *o modo pelo qual os diferentes órgãos do poder político deveriam estar divididos, e como seus governos desempenhariam, no âmbito de um Estado, suas competências.*

Na literatura, houve entre os estudiosos um sério debate sobre as vantagens e as desvantagens dos sistemas de governo existentes. Inicialmente o debate centrou-se entre o parlamentarismo e o presidencialismo. Os perigos de *“personificação do poder”, “tendência de soma zero”, “polarização da sociedade”,* entre outros, fizeram com que Juan Linz olhasse com desconfiança para o presidencialismo, e, ao contrário, visse mais virtudes no

² Pasquino, Gianfranco (2010). Curso de Ciência Política. 2ª ed. Cascais: Editora Principia.

³ Huntington, Samuel (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, OK and London: University of Oklahoma Press.

⁴ Lijphart, Arend (1991). "Constitutional Choices for New Democracies." *Journal of Democracy* 2.1: 72-84. Last accessed: 31 Oct. 2012. <http://muse.jhu.edu/>.



parlamentarismo⁵ como melhor sistema de governo. Scott Mainwaring⁶ explica que os problemas do presidencialismo residem na sua combinação com o multipartidarismo. Lijphart⁷, por sua vez, defendeu a adoção do parlamentarismo nas novas democracias. Ao debate juntaram-se Shugart e Carey⁸ defendendo que o semi-presidencialismo *'properly crafted'* poderia ser uma possível alternativa aos perigos dos outros regimes. Assim, entre as vantagens e desvantagens das diferentes opções de sistema de governo, as escolhas estiveram ligadas ao Presidencialismo, ao parlamentarismo e ao Semi-presidencialismo.

Entre muitos dos Estados, africanos em particular, houve uma tendência em adoptar-se o Semi-presidencialismo como sistema de governo. Por exemplo, os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP)⁹, optaram, alegadamente por influência de Portugal, pelo semi-presidencialismo. Esta opção deriva da possibilidade deste sistema de governo poder, segundo alguns autores, adequar os poderes do Presidente e do Parlamento, tentando, com isso, eliminar alguns dos vícios dos dois sistemas puros: o presidencialismo e o parlamentarismo.

Síntese dos sistemas

O sistema presidencialista tem, frequentemente, como principal característica à ideia de separação de poderes. Está-se diante desse sistema, quando há a eleição por sufrágio universal do Chefe de Estado (chefe do governo) e do Parlamento; a independência do executivo face ao Parlamento e a impossibilidade mútua tanto de dissolução do Parlamento pelo Presidente, quanto de deposição deste último pelo primeiro, salvo exceções (*impeachment*). Neste sistema, tal como na ideia original estado-unidense de separação de poderes, dois órgãos de soberania, ambos de carácter representativo, estão desenhados para contrabalançarem-se, à medida que são independentes quanto à sua origem e ao exercício dos seus poderes constitucionais. Ou seja, *enquanto "um é encarregado de delinear, mediante a função legislativa, as linhas gerais da acção política (o parlamento); o outro fica*

⁵ Vide Linz, J. J. (1990). The Virtues of Parliamentarism. *Journal of Democracy*, 1(4), 84-91; (1990). The Perils of presidentialism. *Journal of Democracy*, 1(1), 51-69.

⁶ Mainwaring, Scott (1993). "Presidentialism, Multipartidarism, and Democracy: the difficult combination". *Comparative Political Studies*, v. 26, n° 2, pp. 198-228.

⁷ Lijphart, Arend. op. cit. p. 81

⁸ Shugart e Carey *apud* Elgie, R. (2004). Semi-presidentialism: Concepts, consequences and contesting. *Political Studies Review*, 2(3), 314-330. p 314

⁹ Sobre o Semi-presidencialismo nos PALOP, vide Lobo, M., & Amorim, O. (Eds.). (2009). *O Semipresidencialismo nos países de língua portuguesa*. Lisboa: Imprensa de Ciência Sociais.



*com a incumbência de dar execução às leis (o Presidente)*¹⁰ de forma independente. O sistema presidencialista, nessa ordem de ideias, foi construído na base de dois pilares importantes: o princípio da independência no exercício das suas funções entre os órgãos de soberania e o princípio da separação dos poderes. A separação aqui aludida, não significa completo distanciamento, ao contrário representa, em certa medida o judicial, «*separate institutions sharing power*», concebidas para não concentrarem poderes numa única instituição.

Noutro extremo, o sistema Parlamentarista pode ser caracterizado da seguinte forma: um Chefe de Estado que não é eleito directamente, podendo ser um monarca ou um presidente eleito indirectamente; um Primeiro-ministro que é chefe do governo eleito directamente por voto popular, que é responsável politicamente perante o parlamento; e o reconhecimento do parlamento como sede do poder. Um dos pilares desse sistema é a assumpção de um equilíbrio de poderes resultante da estreita relação existente entre o Parlamento e o Governo¹¹. O poder, neste caso, está dividido entre um Presidente com poderes formais, que não é responsável politicamente perante nenhum órgão, e um Governo dirigido pelo Primeiro-Ministro com poderes reais em termos de ação executiva e de gestão administrativa, mas que é responsável politicamente perante o Parlamento, podendo este - eleito directamente pelo povo - controlar a acção governativa. Ou seja, “[...] *é esta responsabilidade política do Governo perante o Parlamento que constitui o traço fundamental do sistema parlamentar [...]*”¹². No entanto, é no contacto entre alguns aspectos dos sistemas presidencialista e parlamentarista que emergiram os primeiros sistemas mistos (semipresidencialistas).

O modelo semipresidencialista surge como uma alternativa que busca reunir as qualidades desses sistemas puros, evitando ao máximo os seus vícios, por exemplo: concentração de poderes numa só figura, possibilidade de crises institucionais entre o executivo e o legislativo (presidencialismo), ou instabilidades governativas (parlamentarismo). No semipresidencialismo, o poder executivo é partilhado por um Presidente da República que é o chefe de Estado, eleito pelo voto direto do povo, e por um Primeiro-Ministro que é o chefe de Governo, nomeado pelo Presidente saído da maioria do Parlamento. Por isso também é conhecido na literatura como “*dual-executive regime*”¹³. Pois

¹⁰ Fernandes, António J. (1995). *Introdução à ciência política: Teorias, métodos e temáticas* Porto: Porto Editora, p. 152

¹¹ *Idem*, p. 151

¹² *Idem*, p. 152

¹³ Colomer, Josep M. “Comparative Constitutional Systems”. p. 317-318. In Kurian, George (Ed.) [2011]. *Encyclopedia of Political Science*. Washington: CQ Press.

há uma governação diárquica¹⁴, que se divide entre as chefias de Estado (Presidente) e de Governo (Primeiro-Ministro).

Os Sistemas de Governo em Angola (1992 e 2010)

Numa primeira fase, adopta-se essa perspectiva na classificação do sistema, analisando como as propriedades (o executivo e o legislativo) estão ordenadas na constituição. Posteriormente, utiliza-se o modelo de Shugart e Carry para medir-se os poderes do presidente.

Desde 1992 que os líderes políticos angolanos procuravam elaborar uma própria constituição que facilitasse a transição política. A 16 de Setembro de 1992, adoptou-se uma lei constitucional que consagrou como forma de governo o semipresidencialismo, com forte pendor presidencial¹⁵. Carlos Feijó¹⁶, refere que esta “acentuação presidencial”, que resultou de “*um processo de aproximação do texto constitucional à realidade constitucional*” terá trazido alguns efeitos benéficos quer ao nível de gestão económica quanto do comando militar. Na lei referida, o semipresidencialismo, tal como viu-se, define-se pela existência de um presidente como Chefe do Estado (art.º 56) eleito directamente por sufrágio universal (art.º 57º); por um período limitado (art.º 59); coexistência deste paralelamente com um Primeiro-Ministro (art. 76, b). Contudo, esta lei constitucional, representava “*apenas uma pré-Constituição, destinada a ser substituída pela Constituição da República de Angola*”¹⁷.

Com a vitória do Movimento Popular para Libertação de Angola nas eleições legislativas de 2008 com cerca de 81,64%¹⁸ dos votos, o caminho ficou livre para desenhar-se a constituição. A Assembleia eleita neste ano rapidamente retomou o processo de revisão constitucional – razão pela qual supostamente se foi adiando as eleições presidenciais – culminando na aprovação a 21 de Janeiro de 2010 e na promulgação a 5 de Fevereiro da nova Constituição da República de Angola (CRA).

O sistema de governo nesta constituição suscitou variados comentários. Em Portugal, o professor Vital Moreira, denominou-o como “*Presidencialismo*

¹⁴ Comparative constitutional systems

¹⁵ Sobre esta questão ler texto de José Santos (2007). Entre o Futuro e a Assembleia: *considerações sobre o sistema político angolano*. In: Marina Costa; NETO, Octávio Amorim (orgs). (2007, p. 60).

¹⁶ Feijó, Carlos (2007). O semi-presidencialismo em Angola. Dos casos à Teorização da *Law in the books* e da *Law in Action*. IDNE, 11.4 Especial. Pp. 29-43

¹⁷ Miranda, Jorge (2010). A Constituição de Angola de 2010. *Systemas - Revista De Ciências Jurídicas e Económicas*, 2 (1), pp. 119-146.

¹⁸ Vide Comissão Nacional Eleitoral. Disponível em <http://www.cne.ao/estatistica2008.cfm>



superlativo”, dado que para si, aproveitou-se a grande maioria para “ (...) tornar o Presidente da República o titular do governo, dispensando a existência de um Primeiro-Ministro e descartando também a dependência política do governo perante o Parlamento... [passando assim este sistema de governo]...a integrar a família dos regimes 'hiperpresidencialistas', com forte concentração de poderes”¹⁹. Carlos Feijó, que descartava o semipresidencialismo como melhor sistema de governo para Angola, refere que com a aproximação do texto constitucional – por via jurisdicional – à realidade social e política marcada por uma espécie de “constante idiossincrática”, a melhor opção de sistema de governo para Angola é a presidencialista²⁰. Por sua vez, Nelson Pestana - muito próximo do que defendera Vital Moreira - conclui que a adopção do actual sistema de governo foi o consumir de um “presidencialismo extremo”²¹. Wladimir Brito, numa entrevista ao semanário angolense, refere que o actual sistema é um “sistema constitucional presidencialista” que confere poderes ao presidente “excessivos e permite-o um controlo quase absoluto dos demais órgãos de soberania”²². Por seu lado, João Melo afirma tratar-se de “um sistema híbrido”, cujas “competências atribuídas ao presidente pela Constituição são as próprias de qualquer regime presidencial (mesmo de base parlamentar, como passa a ser o nosso), em que o chefe de Estado e o chefe do Governo são a mesma pessoa”²³. Neste prisma, nota-se que a grande maioria dos autores apresentados tendem a classificar o sistema de governo saído da CRA 2010 como presidencial. Porém, questiona-se, se, com base somente na observação da constituição, o referido sistema será mesmo presidencial.

A óbvia constatação é de que o sistema não é parlamentar. Porém, também não se adequa em exclusivo ao presidencial. Jorge Miranda concorda advertindo que “o sistema de governo angolano, não sendo, evidentemente, um sistema parlamentar, tão pouco se ajustaria ao modelo presidencial”²⁴. As razões são encontradas na constituição.

A característica determinante no contraste com o presidencialismo do actual sistema angolano é o sistema eleitoral, que garante a eleição simultânea do Presidente e da Assembleia para o provimento tanto dos lugares para

¹⁹ Moreira, Vital. Moreira (2010). Presidencialismo superlativo. *Jornal Público*, 9 Fevereiro.

²⁰ Feijó, Carlos. Op. Cit. p. 43.

²¹ Pestana, Nelson. Sistema “Parlamentar-Presidencial” ou Presidencialismo Extremo? In: *Angola Brief*, May 2011, V. 1 No 16. Disponível em: <http://goo.gl/eTNby>

²² Wladimir Brito. Entrevista ao Semanário Angolense, nº 352, pp-18-19. 10 Janeiro 2012. Disponível em: http://falambora.zxq.net/Chat/Jornal_Angolense/semanario_angolense_352.pdf

²³ Brito, Wladimir. Op. Cit.

²⁴ Miranda, Jorge. Op. Cit. p. 41.



deputados quanto para o Presidente da República (arts.108º, e 143º); isso, apesar de garantir legitimidade a ambos os ramos, elimina a independência dos dois poderes (o executivo e o legislativo). Pode-se resumir as características do novo sistema de governo angolano em: O Presidente da República, que também é Chefe do executivo (art. 108º); Este é eleito por sufrágio universal directo limitado 5 em 5 anos (art.113, 1 e 2); O Chefe de Estado é o Chefe do Governo (art. 108º). Não tem responsabilidade política perante nenhum órgão. (elemento presidencial); Eleição do presidente, por via de uma lista em que é o número um, simultânea com a dos Deputados, isto é, do Parlamento (art. 109º, nºs 1,2). Possibilidade do Presidente dissolver Assembleia Nacional, por via da sua auto-demissão (art. 128º, 2) (elemento parlamentar). Este anula o Presidencialismo, pois não se aplica «*separate institutions sharing power*».

De seguida, interpretando algumas características distintivas dos sistemas supracitados, vê-se que no presidencialismo é imperioso que haja a dupla legitimidade saída de eleições diretas separadas dos poderes executivo e legislativo, e que estes sejam independentes um do outro, de forma a garantir-se o princípio da separação de poderes, o que a CRA não garante; ainda, a simultaneidade das eleições destes dois órgãos, garantindo a possibilidade de dissolução da Assembleia pelo Presidente via auto-demissão, é mais aspeto do parlamentarismo, que inviabiliza a aplicação do presidencialismo neste caso; por outro, tanto no parlamentarismo quanto no semipresidencialismo, é imperioso que o Presidente coexista paralelamente com o governo liderado por um Primeiro-Ministro, essa possibilidade é também nula.

No sentido contrário, aspetos isolados de cada um dos sistemas, encontram-se incorporados na nova CRA como: do presidencialismo, as chefias do Estado e do Governo; a inexistência da figura do Primeiro-Ministro; os membros do Governo não pertencem ao Parlamento; a não responsabilidade política do executivo/governo perante o Parlamento; bem como, (apesar de dúvidas persistentes) a legitimação tanto do Presidente quanto do Parlamento por sufrágio universal directo.

Quanto ao Parlamentarismo e ao semipresidencialismo, evidencia-se o facto de o Presidente poder dissolver o Parlamento e daí resultarem novas eleições gerais para ambos os ramos. E ainda, quanto ao semipresidencialismo, os membros do governo não pertencerem ao Parlamento. Parece que os legisladores angolanos «fabricaram» um sistema único e «atípico». Optaram por introduzir elementos de cada um dos sistemas, sem que se assumisse um



deles em exclusivo. O sistema de governo, denominado Presidencialista-Parlamentar, concordando com João Melo, é da família dos sistemas híbridos, tal como o semipresidencialismo, resultando do encontro de diferentes elementos presidenciais e parlamentares.

Um sistema híbrido mais presidencializado

Nesta fase, direciona-se a discussão no sentido de perceber quais os poderes constitucionais dos atores políticos, particularmente do presidente, neste sistema de governo em comparação com o anterior. Neste texto, entende-se por presidencialização do sistema²⁵ a maior concentração poderes no Presidente, tornando as práticas mais presidenciais sem que tenha adotado um sistema presidencial formal.

Para dar tratamento algo sistemático da questão, socorre-se a um modelo de medição dos poderes dos presidentes desenvolvido por Shugar e Carey, considerado o mais útil por Metcalf (2000). Esta ferramenta, longe de ser consensual, tem sido amplamente usada por muitos académicos em estudos comparados sobre sistemas de governo e medição dos poderes presidenciais. Com este modelo, procurar-se-á medir os poderes do presidente, comparando a Lei Constitucional (LC) de 1992 com a Constituição da República de Angola de 2010, em duas dimensões dos poderes do presidente: não-legislativa e a legislativa²⁶.

Tendo em conta os poderes não-legislativos do presidente, os autores apresentam uma codificação que se resume no seguinte: o poder do presidente sobre o governo pode basicamente variar do irrestrito ao restrito a nenhum poder. Em outras palavras, se a formação do governo depende inteiramente do presidente o valor atribuído é 4. Se o presidente nomeia os ministros, mas a Assembleia precisa aprovar as candidaturas a pontuação é 3. Presidente nomeia Primeiro-Ministro que tem de ter a confiança do Parlamento, e este nomeia os restantes ministros, com a confiança do Presidente, o valor é 1. Se o Presidente não pode nomear ministros, excepto quando recomendado pelo Parlamento a pontuação é 0. Um esquema semelhante de codificação é aplicável a demissão do governo. Se o Presidente tem plenos poderes para destituir o governo livremente, a pontuação é 4. Se o Presidente demite

²⁵ "Presidentialization denominates a process by which regimes are becoming more presidential in their actual practice without, in most cases, changing their formal structure, that is, their regime-type". Vide Poguntke, Thomas and Webb, Paul. *The Presidentialization of Politics in Democratic Societies: A Framework for Analysis*, pp. 1-23. In Poguntke, Thomas and Webb, Paul (Eds) (2007) *The Presidentialization of Politics: A comparative Study of Modern Democracies*. 3rded. Oxford: Oxford University Press.

²⁶ Para uma melhor compreensão do modelo de Shugart e Carey e apreciação de outros modelos usados pela literatura, vide Metcalf, Lee K. (2000). "Measuring presidential power". *Comparative Political Studies*, 33 (5), p. 660-685.

governo com o consentimento do Parlamento o valor é 3. Se o Presidente tem poderes limitados/situações específicas, a pontuação é 2. Se o Presidente demite ministros sob proposta do Primeiro-ministro, a pontuação é 1. Governo só pode ser removido pelo Parlamento, através de uma moção de censura, a pontuação é 0 (zero). No que toca à **censura**, será 4 quando o Parlamento não pode censurar ou remover governo. 2 quando o Parlamento pode censurar governo mas Presidente pode responder dissolvendo o Parlamento. 1 quando se dá um voto construtivo de censura. E 0 quando voto de censura sem constrangimentos. Referente ao poder de dissolução da Assembleia, a codificação é 4 quando o presidente pode dissolver sem restrições; 3 com restrições temporais ou de frequência; 2- Requer nova eleição presidencial; 1 quando apenas em circunstâncias específicas; E 0 quando o Presidente não pode dissolver a Assembleia²⁷.

Medição comparativa dos poderes não-legislativos do presidente na L.C 1992 e a CRA 2010

Não-legislativos	Lei Constitucional (Semi-Presidencialismo)		Constituição da Republica de Angola (Sistema Presidencialista-Parlamentar)	
Formação do Governo	3	L.C art 66º. a,b	4	CRA – arts. 108º nº1, 2, 3; art.119º al. d).
Demissão do Governo	3	L.C art 66º	4	CRA – arts. 108º nº1, 2, 3; art.119º al. d).
Moção de Censura	2	L.C arts. 88n, 116, 66e	4	Não contempla censura ao governo/executivo
Dissolução do Parlamento	3	L.C arts. 66e, 95.1.	2	CRA - art. 128º nº1;
Total Poderes	11		14	

Por outro lado, no que se refere aos poderes legislativos, os autores destacam sete poderes legislativos relevantes. No **poder de veto de pacote**, é o código 4 quando não há possibilidade de ser ultrapassado; 3 quando ultrapassável por maioria extraordinária dos deputados; 2 quando ultrapassável por maioria absoluta dos deputados em funções; 1 quando ultrapassável por maioria simples do quórum dos deputados; E 0 quando sem veto de pacote. Quanto às **competências orçamentais**, será 4 quando o Presidente prepara o orçamento sem poder de alteração pelo Parlamento; 3 quando o Parlamento pode reduzir mas não aumentar gastos orçamentais; 2 quando Presidente determina valor máximo do orçamento, e deputados alteram dentro desses valores; 1 quando o

²⁷ Pode-se consultar, para melhor entendimento, o trabalho de Nijzink, L., Mozaffar, S., & Azevedo, E. (2006). "Parliaments and the enhancement of democracy on the African continent": *An analysis of institutional capacity and public perceptions*. *The Journal of Legislative Studies*, 12 (3-4), 311-335.



Parlamento pode aumentar despesas se aumentar receitas; E 0 quando o Parlamento prepara e/ou altera orçamento livremente.

No **poder de veto parcial**, será 4 quando o veto do Presidente não pode ser ultrapassado; 3 quando ultrapassável por maioria extraordinária dos deputados; 2 quando ultrapassável por absoluta dos deputados em funções; 1 quando ultrapassável por maioria Simples do quórum dos deputados; E 0 quando não tem veto parcial. Para o **poder de proposta de referendo**, será 4 quando o Presidente propõe sem restrições; 2 quando tem restrições; 1 quando carece da assinatura do Ministro; E 0 quando o presidente não tem poderes de proposta de referendo.

No **poderes de verificação da constitucionalidade**, será 4 quando apenas o Presidente pode enviar diplomas ao TC; 2 quando o Presidente, governo ou uma maioria de deputados podem enviar diplomas ao TC; 1 quando o Presidente, governo ou uma minoria de deputados podem enviar diplomas ao TC; 0 quando o sem poderes de verificação de constitucionalidade. Neste último poder de **introdução exclusiva de legislação**, será 4 a legislação passa sem o poder de alteração pelo Parlamento; 2 quando o Parlamento tem poderes limitados de alteração; 1 quando o Parlamento tem poderes ilimitados de alteração; 0 quando o Presidente não tem poderes de introdução exclusiva de legislação²⁸.

²⁸Metcalfe, Lee K. op. Cit. pp. 668-670.



Medição comparativa dos poderes legislativos do presidente na L.C 1992 e a CRA 2010

Legislativos	Lei Constitucional (Semi-Presidencialismo)		Constituição da Republica de Angola (Sistema Presidencialista-Parlamentar)	
Poder de Veto de Pacote	3	Art. 69	3	Art. 124, 2 e 3);
Competências orçamentais	0	Art. 112, b)	3	Art. 120; 164 d);
Poder de Veto Parcial	0	-	0	-
Poder de Proposta de referendo	2	Arts. 66, o); 73 ^o , 1.	2	Arts. 119 l); 161 j)
Poderes de Decreto	0		3	art. 125; 167
Poderes de Verificação da constitucionalidade	1	Arts. 66, x); 154, 155	1	Arts 119 c); 124, 4);
Introdução Exclusiva de Legislação	0	art. 93, 1; art. 110; 88 b)	2	Art. 125; 126; 171;
Total Poderes	6		14	

Analisando de forma preliminar, em relação aos poderes não legislativos do presidente, nota-se uma considerável subida da posição do presidente no sistema de governo angolano. Sob o antigo sistema semipresidencialista, o presidente nomeava o governo, nomeadamente o Primeiro-Ministro e os demais membros, com o consentimento do Parlamento, isto é, ouvido os partidos políticos representados na Assembleia Nacional. Contudo, no atual sendo o presidente chefe de Estado e titular do poder executivo, é auxiliado pelos demais membros, cabendo exclusivamente ao mesmo o poder de nomear e exonerar os seus auxiliares (exceto o Vice-Presidente).

Uma similar análise pode ser feita no caso da demissão do governo. Como o governo em si não existe, como órgão de soberania, na constituição de 2010, o presidente tem poderes exclusivos de demitir/exonerar qualquer Ministro de Estado, Ministros, os Secretários de Estado e os Vice-Ministros, tal não acontecia sob o semipresidencialismo, onde o presidente demitia os membros do governo sob proposta do Primeiro-Ministro e consentimento da Assembleia Nacional. No que à censura diz respeito, aqui nota-se que os elementos presidencialistas prevaleceram. O poder executivo, em circunstância nenhuma, vê sua atividade governativa censurada. Este elemento foi eliminado da atual constituição, ao contrário do que acontecia na anterior, onde, mesmo o presidente podendo dissolver a Assembleia Nacional, havia a possibilidade de censurar a ação governativa do governo.

Por último, no que a dissolução do parlamento diz respeito, na Lei constitucional, o presidente gozava dessa prerrogativa com certas restrições temporais e de frequência. No atual sistema de governo, o presidente pode dissolver o parlamento, bastando para tal auto-demitir-se. Ou seja, como o presidente é o chefe de governo e é eleito na lista dos deputados às eleições gerais, caso ele demita-se automaticamente a Assembleia Nacional dissolve-se, sendo novas eleições gerais convocadas no prazo de 90 dias.

No que toca aos poderes legislativos, o aumento dos poderes do presidente são extraordinários. Dentre os três sobressaem: o poder de decreto, o poder de introdução exclusiva de legislação, e as competências orçamentais. O presidente, neste novo sistema, tem iniciativa legislativa, sobe várias formas, com poderes reservados pela constituição, e outros relativos. Também introduz de forma exclusiva algumas leis, tal situação não acontecia no antigo sistema. O orçamento geral é elaborado, sobe um teto máximo definido pela Assembleia Nacional, pelo presidente, que remete posteriormente ao Parlamento para sua aprovação. No semipresidencialismo, o presidente não tem competências orçamentais.

É importante notar que este é um texto introdutório que merece ser aprofundado, entretanto, feita a análise dos poderes legislativos e não-legislativos do presidente no antigo e no atual sistema de governo, pode-se, preliminarmente, inferir que houve uma subida dos respetivos poderes. Constatase uma subida considerável do nível de intervenção presidencial na atuação da governação. Nessa medida, o sistema atual pode ser entendido como sendo um **sistema de governo híbrido presidencializado com consideráveis poderes legislativos e não-legislativos do presidente.**

Um trabalho em aberto

Nenhuma conclusão definitiva pode ser tirada do presente texto. Este é um trabalho preliminar, que busca dar um passo no estudo da influência dos desenhos constitucionais nas transformações políticas em Angola. Pode-se notar algumas evidências preliminares, com destaque para a mudança do sistema de governo que sai de um semi-presidencialismo para um sistema híbrido presidencializado. A consequência desta mudança reflectiu-se numa primeira análise na maior presidencialização das práticas políticas no sistema.

Pode-se questionar se este “*constitutional design*” poderá: 1) no futuro estrangular a governação política, 2) estabilizar ou desestabilizar as



instituições políticas, 3) se se tornará ou não mais funcional a relação entre os órgãos do poder político, ou 4) se de facto este constitui ou não o melhor sistema adaptado à realidade de Angola. Estas são interrogações que se pode dar tratamento com mais acuidade e profundidade em posteriores investigações. Em suma, resta ainda, parafraseando Jorge Miranda, *“uma dúvida razoável”* sobre o possível funcionamento correto, pois que será a prática constitucional que ditará seu sucesso ou insucesso.



OBSERVATÓRIO POLÍTICO

Av. Elias Garcia, no 123 – 7oE
1050-098 Lisboa PORTUGAL
Telf. (00351) 21 820 88 75
geral@observatoriopolitico.pt

Para citar este trabalho/ To quote this paper:

Pereira, Gilberto «O Desenho Constitucional e a Presidencialização do Sistema de Governo», Working Paper #22, Observatório Político, publicado em 16/02/2013, URL: www.observatoriopolitico.pt

Aviso:

Os working papers publicados no sítio do Observatório Político podem ser consultados e reproduzidos em formato de papel ou digital, desde que sejam estritamente para uso pessoal, científico ou académico, excluindo qualquer exploração comercial, publicação ou alteração sem a autorização por escrito do respectivo autor. A reprodução deve incluir necessariamente o editor, o nome do autor e a referência do documento. Qualquer outra reprodução é estritamente proibida sem a permissão do autor e editor, salvo o disposto em lei em vigor em Portugal.