

## SISTEMA “PARLAMENTAR-PRESIDENCIAL” OU PRESIDENCIALISMO EXTREMO?



A fachada da Assembleia Nacional.  
Foto: Inge Amundsen

A nova Constituição angolana (Fevereiro 2010) consagrou um sistema de governo auto-designado “Parlamentar-Presidencial”. Esta qualificação sugere a existência de equilíbrio entre os dois órgãos de soberania que não é consubstanciada na análise do texto constitucional, nem da observação da prática de governação. O autor conclui que a classificação mais adequada é a de “presidencialismo extremo”.

Angola, ao proclamar a independência (1975), instaurou um sistema de partido único, sendo poder constituinte e força dirigente do Estado e da sociedade. Este regime terminou com a revisão constitucional de Março de 1991 que estabeleceu um sistema multipartidário e de economia de mercado, dando início a uma longa transição para a democracia. O preâmbulo da Constituição 2010 considera que esta põe fim a essa longa transição, abrindo um novo ciclo político. Importa reflectir sobre os efeitos políticos das mudanças trazidas por esta nova Constituição e compreender o novo sistema de governo, através, primeiro, de uma projecção da actual revisão na história constitucional do país e, segundo, da leitura da gramática constitucional.

**HISTÓRIA DA REVISÃO CONSTITUCIONAL**  
A transição para a democracia foi associada ao processo de paz para resolução do conflito armado. Os acordos de Paz (1991) ligaram o processo de Paz a uma transição para a democracia mas sem legitimar a intervenção da sociedade civil, transformando os “senhores da guerra”, em “senhores da paz”. Nessa época, a democracia aparecia como uma reivindicação interplanetária e, em particular, nos países africanos como uma solução “milagrosa”, contra o descalabro económico, contra a inépcia dos “reajustamentos económicos” e como uma esperança partilhada de melhoria das condições de vida das populações. A maior parte dos países africanos seguiu o modelo mais difundido

### O AUTOR

Nelson Pestana - é jurista e cientista político, e investigador-coordenador do Dpto. de Ciências Sociais, CEIC.

da “Conferência Nacional Soberana” que se tornou o espaço de negociação nacional do novo contrato social, nos termos do qual o poder passaria a ser legitimado pelo voto do povo.

No caso angolano, consagrou-se o monopólio dos beligerantes, quer na negociação da paz, quer na da questão democrática, marginalizando os demais actores políticos e sociais, nomeadamente as igrejas, a sociedade civil e os partidos políticos emergentes. Esta transição era uma esperança partilhada de desenvolvimento e justiça social e tinha como etapa decisiva a realização das eleições legislativa e presidencial, a 30 de Setembro de 1992, tendo sido antecedidas da aprovação de um pacote de leis sobre as eleições<sup>1</sup> e de uma nova revisão constitucional, a 23 de Setembro de 1992. Esta, complementando a revisão constitucional anterior, consagrou a separação de poderes e definiu Angola como “Estado Democrático de Direito”. Apesar disto, a democracia, nascida da rejeição do sistema anterior, não se pode senão desenvolver num meio institucional adverso, onde a cultura democrática era tida como “estranha” e até como subversiva. Os beligerantes, não sendo agentes promotores da democracia, entendem a paz como a “paz militar” e pautam a sua acção guiados pela filosofia de que as liberdades não podem ser outorgadas senão na razão directa da força das armas. A lógica subjacente aos actos de negociação, para ambos, era a de que a paz é a continuação da guerra por outros meios, o que leva a sucessivas retomadas da guerra e a um constante reequilíbrio de forças, pelas armas. Os partidos políticos civis e a sociedade civil, excluídos do processo, vêem-se entre os dois beligerantes, numa situação em que toda a tentativa de autonomização é esmagada pela guerra, porque a sua acção de contestação, difícil e arriscada, fazia com que “toda a delegitimação do poder de Estado” aperecesse como um espécie de reforço do poder da oposição armada; “um outro poder, armado e de natureza totalitária”, e “toda a rejeição deste outro poder” tendia a contribuir para o reforço do poder do Estado. E, esta dualidade de poderes opressores estimulava a sua recíproca radicalização, tendo como “resultado comum o de sufocar as forças e vias independentes e pacíficas”<sup>2</sup>.

O país vive a contradição da ressurgência da guerra civil e da tensão entre, por um lado, um poder autoritário de ideologia (oficial) democrática<sup>3</sup>, animado por uma dinâmica belicista, legitimada, agora, pela “vitória eleitoral”, que promove uma restauração e regressão, quer ao nível da prática institucional, quer ao nível da ordem jurídica (liberdades formais) e, por outro lado, um processo tímido e localizado de consolidação e alargamento das liberdades, quer em alguns sectores do próprio Estado constitucional, quer ao nível do corpo social, nomeadamente pela sociedade civil e pelas forças políticas

dela emergentes. A imprensa escrita e falada tomam a liderança deste processo e, entre ambiguidades, excessos e flagrantes contradições, vai abrindo caminho à consolidação da ideia democrática, retirando espaço e capacidade ao poder autoritário de renegar o “Estado de Direito Democrático”. No espaço público passam a intervir vários actores políticos e sociais e vai-se constituindo uma “opinião pública” nacional que os dirigentes políticos têm agora que levar em conta, embora de forma relativa, pois esta não é ainda uma força decisiva, na medida em que não tem ainda capacidade de influir na conduta dos agentes do poder.

O parlamento é pois fraco politicamente mas também em organização interna, em recursos administrativos, em acesso à informação e em competências técnicas especializadas de apoio aos deputados. A AN não tem instalações próprias e carece de uma verdadeira autonomia financeira.

**SISTEMA “PARLAMENTAR-PRESIDENCIAL OU PRESIDENCIALISMO EXTREMO**  
É este processo político dialéctico que a Constituição de 2010 pretende ter concluído. Esta estabelece um longo catálogo de direitos dos cidadãos e consagra a separação de poderes entre o poder legislativo, o executivo e o judicial, como um dos fundamentos da República de Angola. Porém, o sistema de governo, configurado nesta constituição, não emana dos princípios fundamentais mas da relação entre os órgãos de soberania, nomeadamente entre o Parlamento e o Executivo. Apesar de designado oficialmente por “parlamentar-presidencial”, pelo facto de haver nominalmente um parlamento, teoricamente representativo da vontade geral dos cidadãos, o sistema estabelece uma forte concentração de poderes no Presidente da República (PR) e a desvalorização da Assembleia Nacional (AN), fazendo do parlamento um órgão fraco e do Executivo muito forte.

#### PARLAMENTO FRACO

Este órgão unicameral, de 223 deputados, tem competências nos domínios político e legislativo (art. 161º), como são o de aprovação das alterações à Constituição, de leis sobre todas as matérias, do Orçamento Geral do Estado, dos Tratados Internacionais, da concessão de autorizações legislativas ao PR, da proposição de referendos e

(1) Esta transição correspondia, de facto, a quatro transições, reais, possíveis, e esperados: (1) da guerra para a paz; (2) da economia centralizada para a economia de mercado; (3) do partido único ao multipartidarismo; (4) da miséria ao desenvolvimento.

(2) MESSIANT, Christine, A propos des “transitions démocratiques”. Notes comparatives et préalables à l’analyse du cas angolais”, *Africana Studia*, 2, CEA, Universidade do Porto, 1999, pp. 61-95.

(3) Que correspondente a um democratismo formal que é diferente da democracia.

(4) Desde meados de 2010 que está em construção a sede da Assembleia Nacional e tem prevista a sua conclusão para 2012.

(5) Por sua vez “os Ministros de Estado e os Ministros são auxiliados por Secretários de Estado e ou Vice-Ministros, se o houver” (artigo 108º, 3).



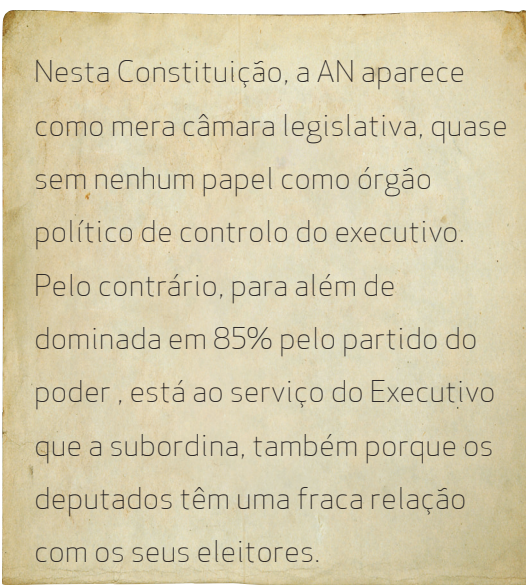
do pronunciamento e sobre a declaração de guerra ou paz, do estado de sítio ou de emergência. Competência de controlo e fiscalização (art.162º), nomeadamente de analisar a Conta Geral do Estado e de autorizar o Executivo a contrair ou conceder empréstimos e de efectuar outras operações de crédito. E, ainda, “competências em relação a outros órgãos” (art.163º), como são a eleição de juizes para o Tribunal Constitucional, juristas para os Conselhos Superiores de Magistratura Judicial ou do Ministério Público, membros do Conselho Nacional Eleitoral e de outros órgãos. No domínio legislativo tem competências com reserva absoluta (art.164º) e competências com reserva relativa (art.165º). As primeiras são ligadas à nacionalidade, aos direitos, liberdades e garantias fundamentais, às eleições, ao estatuto dos titulares dos órgãos de soberania, do poder local e de demais órgãos constitucionais. Ou ainda as de estabelecer o regime de referendo, do estado de guerra, de sítio e de emergência, das bases da organização e funcionamento do poder local, da participação dos cidadãos e das autoridades tradicionais, da organização dos Tribunais, da defesa nacional, das forças armadas e de segurança pública e dos serviços de informação, bem como, do estatuto dos magistrados e do Ministério Público, da tipificação dos crimes, da definição das penas e medidas de segurança e das bases do processo criminal.

As competências, com reserva relativa, que podem ser concedidas ao Executivo para este legislar sobre elas, são as ligadas ao estatuto da função pública, “incluindo as garantias dos administrados, o estatuto dos funcionários públicos e a responsabilidade civil da Administração Pública”, o estatuto dos institutos, empresas e associações públicas, as bases do sistema financeiro, bancário e monetário, do sistema nacional de planeamento, de ensino, de saúde, de segurança social, do ordenamento do território, do equilíbrio ambiental, do património cultural, do regime geral de transmissão e concessão da terra, de exploração dos recursos naturais e da alienação do património do Estado. Definição dos sectores de reserva do Estado, no domínio da economia e regime dos bens do domínio público, de requisição e da expropriação por utilidade pública, criação de impostos e sistema fiscal, regime geral de taxas e demais contribuições financeiras a favor de entidades públicas e também o regime geral do serviço militar, da punição das infracções disciplinares e de mera ordenação social e respectivo processo.

O legislativo perde assim poder de controlo e fiscalização, perde poder de aprovação de actos do executivo (como seja o Plano Nacional) e são restringidas (em volume e importância) as matérias submetidas à reserva absoluta do parlamento. Por exemplo, as

matérias sobre a economia nacional saíram das suas competências e passaram para as competências do PR. Alguns dos anteriores poderes da AN, de aprovação de acções do executivo, são agora transformados em poderes de pronúncia, como acontece com a declaração do estado de emergência (art. 161, alínea. h) e a declaração de guerra ou feita da paz (art. 161, al. i.). Outros anteriores poderes de aprovação são transformados num poder de análise, por exemplo, em relação à Conta Geral do Estado.

O parlamento é pois fraco politicamente mas também em organização interna, em recursos administrativos, em acesso à informação e em competências técnicas especializadas de apoio aos deputados. A AN não tem instalações próprias<sup>4</sup> e carece de uma verdadeira autonomia financeira. Em termos formais, o orçamento da AN é aprovado pela própria AN mas depois a sua realização efectiva depende da cabimentação do executivo e os recursos disponibilizados para o seu funcionamento, em termos de tempo e montantes, têm também limitado o desempenho dos deputados.



Nesta Constituição, a AN aparece como mera câmara legislativa, quase sem nenhum papel como órgão político de controlo do executivo. Pelo contrário, para além de dominada em 85% pelo partido do poder, está ao serviço do Executivo que a subordina, também porque os deputados têm uma fraca relação com os seus eleitores.

#### PRESIDENCIALISMO EXTREMO

O PR tem competências como “Chefe de Estado” (art. 119º), como “Titular do Poder Executivo” (art.120º), como “Comandante-em-Chefe (art.122º) e em matérias das “relações internacionais” (art.121º) e da “segurança nacional” (art.123º), cabendo-lhe definir “a política geral do Estado” (art.120º, alínea a) e a administra em todo o território, através de órgãos consultivos (Conselho da República, Conselho de Ministros, Conselho de Segurança Nacional...) (art.134ºss), e estruturas governativas auxiliares centrais (Vice-Presidente, Ministros de Estado e Ministros) (art.108º, 2,)<sup>5</sup> e locais (Governadores e Vice-Governadores provinciais) que ele próprio escolhe e nomeia (art.119, al. k). Para além deste poder

A série Angola Brief é um produto do Programa de Cooperação CEIC-CMI para a investigação de questões sociais e económicas em Angola. Este produto visa contribuir com resultados de pesquisa e recomendações, de forma a aumentar o debate público em e sobre Angola.

Editores: Alves da Rocha & Aslak Orre

Autores: Nelson Pestana

executivo e regulamentar (art. 120º, al. h), o PR, não sendo politicamente responsável pelos seus actos<sup>6</sup>, nem perante a AN, nem perante a Nação, que não o elege, goza também de poder legislativo próprio que exerce através de “decretos legislativos presidenciais provisórios” (art. 126º) e poder legislativo delegado (“autorizado”), que exerce através de “decretos legislativos presidenciais” autorizados (art. 125º, 2) pela AN, em matérias de reserva relativa desta. O PR tem ainda iniciativa legislativa, em relação à função legislativa da AN, sendo que a produção de novas leis emana maioritariamente de si directamente ou através dos seus órgãos auxiliares (Conselho de Ministros, Ministros de Estado, Ministros, Secretários de Estado, Governadores e grupo parlamentar maioritário). No mais, conta ainda com a força de pressão de que dispõe, em relação a actividade legislativa da AN, através da sua iniciativa legislativa (art.167º, 1) e, sobretudo, pelo mecanismo do veto (art.124º, 2) ao promulgar as leis. Há poucos meios constitucionais de controlo do poder executivo e o PR não pode ser destituído do seu cargo pela AN, a não ser por impedimento (art. 129). Tem ainda poderes de nomeação de juizes dos Tribunais Constitucional, de Contas,

do Supremo, magistrados do Ministério Público e das Forças Armadas e dos órgãos de Segurança Nacional, para além dos governadores provinciais.

#### CONCLUSÃO

Nesta Constituição, a AN aparece como mera câmara legislativa, quase sem nenhum papel como órgão político de controlo do executivo. Pelo contrário, para além de dominada em 85% pelo partido do poder<sup>7</sup>, está ao serviço do Executivo que a subordina, também porque os deputados têm uma fraca relação com os seus eleitores. Ainda assim, vê os seus poderes reduzidos a favor do PR que para além da sua “iniciativa legislativa” (art.167º, 1), do seu poder de veto (art.124º, 2), partilha a função legislativa com a AN, através dos sobreditos “decretos legislativos presidenciais provisórios” e de “decretos legislativos presidenciais” autorizados. Enfim, não há “equilíbrio” entre os órgãos de soberania, há uma relação de poder extremamente desigual e falta de uma efectiva separação de poderes que configura uma realidade de poder autoritário de tipo consular, aquilo que alguns autores chamam de um sistema presidencialista de grau extremo.

(6) “Salvo em caso de suborno, traição à Pátria e prática de crimes definidos pela Constituição como imprescritíveis insusceptíveis de amnistia” (artigo 127º).

(7) Partido que é presidido e controlado de forma absoluta pelo Presidente da República.

PARA MAIS INFORMAÇÃO VISITE O  
SÍTIO DE INTERNET DO PROGRAMA DE  
COOPERAÇÃO CEIC-CMI  
[www.cmi.no/angola](http://www.cmi.no/angola)

ISSN 1892-3933

#### CMI (Chr. Michelsen Institute)

Bergen - Norway  
Phone: +47 47 93 80 00  
E-mail: [cmi@cmi.no](mailto:cmi@cmi.no)  
[www.cmi.no](http://www.cmi.no)

#### CEIC (Centro de Estudos e Investigação Científica)

Universidade Católica de Angola  
Phone: +244 922 280 541  
E-mail: [ceic.ucan@gmail.com](mailto:ceic.ucan@gmail.com)  
[www.ceic-ucan.org](http://www.ceic-ucan.org)