

padrão similar. Os oficialismos latino-americanos de hoje não estão condenados à derrota, mas a garantia de vitória caducou conjuntamente com o superciclo das *commodities*. Por isso, é possível que novos padrões de sucessão se desenvolvam nos próximos anos, substituindo os que descrevemos neste trabalho. As análises institucionais são muito interessantes, mas o que define as eleições é, quase sempre, a economia.

Referências bibliográficas

- Campello, Marcelo, e Andrés Malamud. 2011. «Stesso partito, diverso presidente modalità di avvicendamento governativo in America Latina». In *Il potere dell'alternanza. Teorie e ricerche sui cambi di governo*, eds. G. Pasquino e M. Valbruzzi. Bolonha: Bononia University Press, 245-69.
- Campello, Daniel, e César Zucco. 2016. «Presidential success and the world economy». *The Journal of Politics*, 78 (2).
- Cavarozzi, Marcelo. 1991. «Mas allá de las transiciones a la democracia en América Latina», *Revista de Estudios Políticos*, 74: 85-112.
- Chasqueti, Daniel. 2008. *Democracia, Presidencialismo y Partidos Políticos en América Latina: Evaluando la «Difícil Combinación»*. Montevideo: Editorial Cauce.
- Levitsky, Steven, e Kenneth M. Roberts. 2011. *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Mair, Peter. 1996. «Party systems and structures of competition». In *Comparing Democracies*, eds. L. LeDuc, R.G. Niemi e P. Norris. Thousand Oaks: Sage, 83-106.
- Pizarro Leongómez, Eduardo. 2002. «La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las micro-empresas electorales». *Kellogg Institute Working Paper #292*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame.
- Pérez-Liñán, A. 2003. «Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿Hacia un nuevo presidencialismo?». *Latin American Research Review*, 38 (3): 149-164.
- Portuñero, Juan Carlos. 1993. «Revisando el camino: las apuestas de la democracia en Sudamérica». *Sociedad*, 2, Facultad de Ciencias Sociales (UBA).

Edalina Rodrigues Sanches

Capítulo 5

Poderes presidenciais e qualidade da democracia em África

Introdução

Dentro de uma literatura que defende que as instituições políticas são relevantes para a consolidação e a estabilidade democráticas é frequente atribuir-se um papel central às formas de governo. Embora seja consensual que as constituições parlamentares, semipresidenciais e presidenciais têm efeitos desiguais no desempenho da democracia, os estudos empíricos estão longe de ser consensuais quanto à observação desses efeitos. Em detrimento do presidencialismo, uns argumentam que a forma de governo parlamentar é a que mais favorece a consolidação e a persistência democráticas, por incluir disposições de partilha de poder (Linz 1990; Lijphart 2004). Contestando a supremacia do parlamentarismo, outros estudiosos, porém, defendem que as formas de governo presidenciais podem ser positivas em contextos onde os níveis de fragmentação partidária e de etnicidade são baixos (Mainwaring e Shugart 1997; Shugart 1999). Partindo desta literatura, este capítulo tem dois objetivos principais: analisar os efeitos dos poderes presidenciais na qualidade da democracia em África e examinar se há um efeito de interação significativo entre poderes presidenciais e níveis de (i) fragmentação partidária e de (ii) etnicidade, no sentido formulado por Mainwaring e Shugart (1997).

Esta abordagem é importante em três sentidos. Em primeiro lugar, a tendência dominante na literatura tem sido a de considerar o *Big men rule - i. e.*, a rede de relações informais que emanam do presidente e que garantem a sua manutenção no poder (Hyden 2013) – como a marca institucional essencial da política africana. Esta visão tende a descurar o facto de que nos últimos anos têm existido importantes debates no seio das sociedades africanas sobre os poderes formais dos presidentes, propulsionadas pelas tentativas, por parte dos presidentes incumbentes, de mudar a constituição para estender o mandato presidencial (Vencovsky

2007; Posner e Young 2007). Na medida em que isto acontece é importante analisar os poderes presidenciais e os contextos em que eles podem influenciar significativamente a qualidade da democracia. Em segundo lugar, a maioria dos estudos tem negligenciado os contextos partidários e sociais que tornam os poderes presidenciais mais ou menos negativos para a democracia, ainda que as hipóteses teóricas apontem nesse sentido (i. g., Mainwaring e Shugart 1997; Shugart 1999). Em terceiro lugar, por que nos focamos nos poderes presidenciais em lugar das formas de governo, conseguimos mais facilmente analisar as diferentes constelações de poder que existem dentro de cada regime. Este enfoque é importante na medida em que já foi demonstrado que em África os poderes presidenciais tendem a ser elevados mesmo em regimes com constituições semipresidenciais ou parlamentares.

Este capítulo está organizado da seguinte forma. Começamos por rever a literatura que liga as formas de governo aos diferentes resultados e desempenhos da democracia e depois revisitamos os principais estudos que analisaram o presidencialismo e os poderes dos presidentes em África. Continuamos com a apresentação e justificação do nosso modelo de análise – que se foca nos poderes presidenciais em lugar das formas de governo – e com a definição das nossas hipóteses de trabalho. Detalhamos depois a forma como foram medidas as variáveis dependentes, independentes e de controlo, e analisamos sua distribuição nos países analisados. De seguida apresentamos resultados da análise empírica realizada, no que toca quer ao efeito principal dos poderes presidenciais na qualidade da democracia, quer à sua interação com os níveis de fragmentação partidária e de etnicidade. Terminamos com as conclusões finais e com a discussão das implicações deste estudo.

Formas de governo e desempenho da democracia

Num estudo clássico, Linz (1990) argumentou que a forma de governo presidencial seria a mais prejudicial para a democracia, enquanto a parlamentar favoreceria a criação, a consolidação e a persistência democráticas. Segundo o autor, os «perigos dos sistemas presidenciais» resultariam da sua dupla legitimidade (executivo *vs.* parlamento), da dificuldade de remover o presidente (mandato fixo) e do facto de os resultados eleitorais se traduzirem em cenários *winner-takes-all*. Stepan e Skach (1993) reforçaram esta perspectiva ao comprovar que as democracias presidenciais são mais suscetíveis a colapsos e golpes de Estado do que as parlamentares. Estas teriam

a vantagem de oferecer soluções constitucionais para a resolução de crises de regime, uma vez que tanto a formação como a sobrevivência do governo dependem do parlamento. Em contraste, no presidencialismo, o presidente e o parlamento têm mandatos fixos e independentes, pelo que se um presidente se sentir tentado a ultrapassar o parlamento e a governar por decreto ou se for uma figura pouco consensual, dificilmente será removido poder. Tal poder requer a instauração de um processo criminal (*impeachment*) cuja aprovação requer maiorias excecionais (Stepan e Skach 1993, 18-19). Assim, por incorporarem mais mecanismos de *power sharing* e de resolução de impasses políticos, os sistemas parlamentares são preferíveis às formas de governo presidencial e semipresidencial, especialmente em sociedades mais divididas do ponto de vista étnico e partidário e no contexto de democracias recentes (Linz 1990; Lijphart 2004).

No seio destes estudos também são apontados perigos aos sistemas semipresidenciais, sobretudo em democracias emergentes, nomeadamente o executivo dual (governo *vs.* presidente), a coabitação (presidente *vs.* maioria parlamentar) e o governo dividido (quando nem o presidente nem o primeiro-ministro, partido ou coligação têm maioria parlamentar) (Skach 2005; Linz 1990; Lijphart 2004). Os efeitos destes cenários na democracia foram testados empiricamente por Elgie (2008), num estudo que analisou episódios de coabitação e de governo minoritário em 42 democracias semipresidenciais até 2004. O estudo demonstrou que os regimes semipresidenciais resistem, de forma geral, aos episódios de coabitação mas não aos de governo dividido, sendo estes cenários mais propensos ao colapso da democracia.

Reavaliando o estudo de Linz (1990) sobre os perigos dos sistemas presidenciais (1990), Mainwaring e Shugart (1997) discordam de alguns aspetos levantados por aquele autor. Em primeiro lugar, de que os sistemas presidenciais são perigosos porque geram cenários *winner takes-all*. Para os autores, os sistemas parlamentares podem, de igual modo, gerar cenários *winner takes-all*, especialmente se o sistema eleitoral for maioritário e os círculos eleitorais uninominais. Em segundo lugar, consideram que os sistemas presidenciais podem funcionar bem em contextos em que o presidente tem poderes limitados, os partidos são disciplinados, o número de partidos é baixo, e as divisões, entre eles, reduzidas (Mainwaring e Shugart 1997). Argumentam ainda que em contextos de maior fragmentação partidária os sistemas *premier-presidential* (variante de semipresidencialismo) são os mais favoráveis à democracia na medida em que o poder do presidente na formação do governo é mais fraco (Mainwaring e Shugart 1997, 453).

Aprofundando esta linha de análise, Elgie (2011) analisou o desempenho da democracia nas duas variantes de semipresidencialismo identificadas por Shugart e Carey (1992): *president-parliamentarism* (em que o primeiro-ministro e o governo são responsáveis perante o parlamento e o presidente) e *premier-presidentialism* (em que o primeiro-ministro e o governo apenas são responsáveis perante o parlamento). O seu argumento central, que é corroborado empiricamente, é que a variante *premier-presidentialism* seria mais positiva para a democracia uma vez que aqui o presidente não tem o poder de demitir o governo, e o exercício do poder executivo depende do apoio parlamentar. Distintamente, na variante *president-parliamentarism* o governo é responsável perante o presidente e o parlamento e existem poucos incentivos para a negociação e a geração de consensos. O presidente poder tolerar um governo apoiado pelo parlamento sabendo que ele pode ser demitido se tal for necessário.

Estes estudos são relevantes para corroborar a importância de diferentes desenhos institucionais na performance das democracias. No entanto, deixam várias questões em aberto sobre quais são realmente os efeitos contingentes ou específicos a cada tipo de regime e em que condições estes efeitos se alteram. Embora, comparativamente, a maioria dos estudos apresente os sistemas parlamentares como os mais benéficos para a democracia a verdade é que existem contextos em que os sistemas presidenciais e semipresidenciais oferecem soluções para a resolução de crises políticas. Na nossa perspetiva, um enfoque nos poderes presidenciais, independentemente do tipo de regime, pode oferecer uma vantagem analítica para a compreensão da variação da performance democrática.

O presidencialismo em África

A ideia de que os presidentes africanos são fortes está bem documentada na literatura (Van Cranenburgh 2003; Van de Walle 2003; Prempeh 2008a; Prempeh 2008b; Van Cranenburgh 2008). Segundo Van de Walle (2003, 308-311) o presidencialismo é um dos traços dominantes das democracias emergentes africanas seja porque a grande maioria dos países adotou constituições em que os presidentes têm muito poder *vis-à-vis* aos parlamentos, seja porque o poder está extremamente personalizado na figura do presidente, que controla de forma desproporcional os recursos do Estado sem os devidos freios e contrapesos. Esta marca institucional informal da política africana ficou conhecida como «*Big men rule*» e diz respeito aos poderes dos presidentes para além da esfera constitucional; à rede de relações clientelares no âmbito do qual ele é o principal *gatekeeper*.

Embora muitos sustentem que a política em África é sobre estas instituições informais (e.g., Van de Walle 2003; Hyden 2013), a verdade é que as instituições formais começam a ganhar terreno à medida que os países avançam no processo de democratização. Segundo Posner e Young (2007, 127), elas são cada vez mais importantes na África subsariana e têm vindo a substituir a «violência» como principal constrangimento ao poder executivo. Se desde a descolonização e até finais da década de 1980 os líderes africanos deixaram o poder maioritariamente de forma violenta (através de golpes de Estado, assassinato etc.), a partir de 1990 a via mais comum passou a ser a institucional – i.e., ou através de eleições ou devido ao fim do mandato. No entanto, também é verdade que muitos presidentes tentaram mudar as constituições para governar mais tempo (Venkovsky 2007). Entre 1990 e 2007, dos 18 países em que o presidente atingiu os dois mandatos previstos na constituição, 10 tentaram mudar as constituições para cumprir mais um mandato: três não sucederam (Malawi, Nigéria e Zâmbia) e sete sucederam (Burkina Faso, Chade, Gabão, Guiné, Namíbia, Togo e Uganda). Com efeito, apenas oito presidentes saíram ao fim de terem cumprido dois mandatos (Benim, Cabo Verde, Gana, Quênia, Mali, Moçambique, São Tomé e Príncipe, e Tanzânia). Neste sentido as regras formais interessam, e são um «constrangimento» à durabilidade do «*Big men rule*» (sobre este debate ver também Baker 2002; Omotola 2011).

Numa linha similar, Prempeh 2008a (109-110), destaca que a introdução de limites aos mandatos presidenciais foi uma das mais importantes mudanças trazidas pelos processos de democratização que se iniciaram a partir dos anos 1990. Todavia, o presidente continua a ser o ator «supremo» no interior do Estado, sendo essa condição um legado do período autoritário em que o projeto de Estado centralizado legitimava a existência de presidentes fortes. Van Cranenburgh (2003), também sublinha esta excessiva centralização das instituições políticas africanas democráticas e as suas origens autoritárias. Revela ainda, através de uma comparação de 12 países, que o presidente é o ator-chave do executivo. Num estudo posterior, em que mede os poderes formais dos presidentes (com base na tipologia de Siaroff) em 30 países africanos e analisa as suas implicações para a estabilidade democrática, Van Cranenburgh (2008) chega a conclusões importantes para o presente estudo. Em primeiro lugar, encontra níveis elevados de poderes presidenciais nos países anglofónos e francófonos: em 22 países os presidentes têm pelo menos 7 dos 9 poderes considerados; sendo os poderes elevados quer nos sistemas presidenciais quer nos semipresidenciais. Em segundo lugar, encontra uma relação ne-

gativa significativa entre elevados poderes presidenciais e qualidade da democracia e da governação, confirmando assim a hipótese de que os elevados poderes presidenciais são desfavoráveis à democracia.

Aplicando a tipologia de Shugart e Carey (1992) a 15 países africanos com sistemas semipresidenciais, Moestrup (2011) verifica que, no geral, os poderes não legislativos dos presidentes são mais fortes do que os legislativos. Esta parece ser uma especificidade regional, na medida em que nos sistemas semipresidenciais da Europa Central e de Leste os presidentes têm poderes não legislativos bastante mais baixos. Adicionalmente, sabemos que os presidentes africanos têm menos restrições ao exercício do seu poder do que os da América Latina, sendo por isso mais suscetíveis de serem removidos do poder por golpes militares, do que pelas instituições do governo (Kim e Bahry 2008, 19). Num segundo momento da sua análise Moestrup (2011, 142) demonstra que 10 dos 15 países analisados são *president-parliamentary*, ou seja são sistemas em que o presidente tem poderes de demissão de governo. Mais importante ainda, observa que dos 10 países que sofreram um colapso democrático oito eram *president-parliamentary* (Burkina Faso, República Centro-Africana, Comores, Guiné-Bissau, Mauritânia, Madagáscar, e Moçambique) enquanto apenas duas eram *premier-presidential* (Congo-Brazzaville e Níger). Moestrup (2011, 143) conclui, assim, que configurações de poder que favorecem a concentração de poder no presidente afetam negativamente o funcionamento das novas democracias. Consequentemente as variantes *premier-presidential* tendem a ser mais favoráveis à consolidação das democracias dos que as *president-parliamentary*.

Poderes presidenciais e qualidade da democracia: argumento e hipóteses de trabalho

Neste estudo argumentamos que os poderes presidenciais são importantes para compreender o desempenho das democracias, e que podem resolver alguns dos *puzzles* deixados em aberto pelos estudos que se focaram nos efeitos das formas de governo. Este argumento não é novo, e inscreve-se numa linha de investigação que tem medido os poderes dos atores políticos-chave no interior dos regimes, e investigado as suas consequências políticas. Como exemplo disso, e numa perspetiva essencialmente formal (constitucional), vários autores propuseram índices para medir os poderes dos presidentes (Metcalfe 2000; Siaroff 2003; Fortin 2012; Doyle e Elgie 2015), dos primeiros-ministros (O'Malley 2007), de

dissolução dos parlamentos (Goplerud e Schleier 2016) e dos parlamentos (Fish 2006), num conjunto considerável de países no mundo. Mas porque é que vale a pena estudar o poder, aqui entendido na sua vertente, estritamente, constitucional?

Na nossa perspetiva existem pelo menos três razões essenciais. Em primeiro lugar vários estudos sustentam que existe uma variação substancial dos poderes presidenciais dentro de cada forma de governo, sobretudo no que diz respeito aos regimes semipresidenciais (Siaroff 2003; Elgie 2011; Shugart e Carey 1992; Lijphart 2004). Neste sentido a simplificação tripartida das formas de governo – entre parlamentares, presidenciais e semipresidenciais – pode ser insuficiente para analisar as diferentes relações de poderes que existem no interior de cada regime. Em segundo lugar, no que diz respeito aos sistemas presidenciais e semipresidenciais, já foi demonstrado que nem todos os «perigos» causam o colapso das democracias, e que em condições específicas elas podem ser igualmente positivas (Elgie 2008; Mainwaring e Shugart 1997). Finalmente, sabemos que determinadas configurações de poderes presidenciais, nomeadamente quando os presidentes têm poderes limitados no que diz respeito à demissão do governo, favorecem a estabilidade democrática. Na nossa perspetiva, estudar os poderes dos presidentes permite lidar com estas questões de forma mais abrangente. Para além disso, é particularmente importante no contexto africano, onde já foi demonstrado que o tipo de regime diz pouco sobre o poder presidencial, uma vez que os poderes do presidente são fortes quer em regimes presidenciais quer semipresidenciais (Van Cranenburgh 2008).

A generalidade dos estudos discutidos até aqui sugerem que as democracias parlamentares tendem a favorecer a persistência e a qualidade da democracia, justamente por incorporarem mais mecanismos de partilha de poder e de resolução de impasses políticos (Linz 1990; Lijphart 2004). Para além disso permitem uma melhor incorporação das mudanças políticas do que os regimes presidenciais, em que os cenários *winner-takes-all* tendem a suprimir as preferências dos partidos minoritários e a reduzir as possibilidades de coligação. Neste sentido podemos esperar que os poderes presidenciais influenciem negativamente a qualidade da democracia, o que de resto já foi demonstrado por Van Cranenburgh (2008). Assim testamos a hipótese:

H1. Quanto mais elevados os poderes dos presidentes pior a qualidade da democracia.

Mas serão os efeitos dos poderes presidenciais independentes das condições sociais e políticas em que são ativados? Segundo Mainwaring e

Shugart (1997) não é o presidencialismo em si, mas a sua combinação com elevados níveis de fragmentação partidária e étnica que coloca perigos à democracia. A esta luz, as democracias presidenciais funcionam melhor onde os poderes dos presidentes são mais fracos e em contextos em que os níveis de fragmentação étnica e partidária são mais baixos. Kim e Bahry (2008) corroboraram parcialmente esta premissa ao analisar a vulnerabilidade dos presidentes quer em regimes presidenciais quer semipresidenciais. Em particular demonstraram que os presidentes são mais vulneráveis quando enfrentam sistemas partidários mais fragmentados uma vez que estes cenários obrigam a negociações mais frequentes entre presidente, parlamento e governo. No seu modelo explicativo sobre a durabilidade das democracias semipresidenciais, Elgie e Schleiter (2011, 53-56) têm em conta variáveis que medem a fragmentação partidária e a etnicidade. Os seus resultados indicam que elevados níveis de fragmentação partidária aumentam a probabilidade de colapso das democracias ao passo que o grau de etnicidade não tem efeito significativo. Como base nestes estudos definimos as seguintes hipóteses de investigação:

H2. A interação entre elevados poderes presidenciais e níveis de fragmentação étnica afetam negativamente a qualidade da democracia.

H3. A interação entre elevados poderes presidenciais e níveis de fragmentação partidários afetam negativamente a qualidade da democracia.

Variáveis, dados e operacionalização

Para analisar o impacto dos poderes presidenciais na qualidade da democracia em África, consideramos um conjunto de países que, num determinado momento, fizeram a sua transição para a democracia e que atingiram um estatuto mínimo de democracia em 2011. Adicionalmente, terão de ter vindo a realizar eleições regulares e competitivas sistemáticas desde a transição. Estes critérios de seleção têm implicações importantes para o presente estudo. Por um lado, porque estamos interessados em analisar os efeitos dos poderes presidenciais na qualidade da democracia, apenas faz sentido incluir países onde de facto um mínimo de práticas democráticas estão instituídas. Por outro lado, ao observarmos um longo período temporal, conseguimos estimar diferenças ao longo do tempo e compreender em que medida a relação entre poderes presidenciais e a qualidade da democracia varia ao longo do tempo e dos países através de modelos estatísticos apropriados.

Fazem parte deste estudo os países que tiveram pontuações inferiores ou iguais a 5¹ nos indicadores de direitos políticos e liberdades cívicas² da *Freedom House* e que realizaram eleições legislativas regulares desde a transição até 2011: 19 países cumpriram estes critérios (ver o quadro 5.1). Sendo que a qualidade da democracia é um processo que se desenvolve ao longo do tempo, observamos todas as eleições legislativas dentro deste período de análise começando pela 1.ª eleição após a transição. Isto significa por exemplo que para o Botswana consideramos as pontuações a partir de 1969 (incluindo assim dados para 1974, 1979, 1984, 1989, 1994, 1999, 2004 e 2009) enquanto, para Cabo Verde, a partir de 1991 (incluindo assim dados para 1995, 2001, 2006 e 2011). Definidas as séries temporais e os países, criamos uma base de dados original na qual incluímos as variáveis dependentes, independentes (e intervenientes) e de controlo deste estudo.

Em termos de variáveis dependentes, optamos por medir a qualidade da democracia com base nos indicadores de direitos políticos e liberdades cívicas da *Freedom House*. Escolhemos esta fonte de dados porque fornece maior cobertura de anos e de países e isto é importante porque países como São Tomé e Príncipe ou Seychelles muitas vezes não são analisados devido à sua condição de microestado. A escolha permite ainda avaliar duas dimensões da democracia, que embora estejam altamente correlacionadas (ver o quadro 5.4 no anexo), expressam conceitos diferentes. Cada um destes indicadores varia entre 1 (mais livre) e 7 (menos livre).

Os gráficos da figura 5.1 indicam uma variação considerável em termos da qualidade global das democracias africanas. No período compreendido entre a transição e até 2011 Cabo Verde, Botswana, Maurícias, São Tomé e Príncipe, Gana e Namíbia apresentam as melhores pontuações médias em ambos os indicadores. Em sentido inverso Burkina Faso, Ni-géria, Tanzânia, Zâmbia e Guiné-Bissau apresentam as pontuações mais baixas. De um modo geral os países têm melhores desempenhos a nível das liberdades cívicas do que dos direitos políticos. Por outras palavras

¹ Logo, trata-se de democracia livres ou parcialmente livres.

² «Os direitos políticos permitem que as pessoas participem livremente nos processos políticos, incluindo o direito de votar livremente em opções políticas distintas através de eleições justas, de concorrer a cargos públicos, de adesão aos partidos políticos e organizações e de eleger representantes com papel decisivo na elaboração das políticas públicas, que podem ser responsabilizadas perante o eleitorado. As liberdades cívicas conferem às liberdades de expressão e de crença, direitos de associação e de organização, Estado de direito e autonomia pessoal sem interferência do Estado.» Retirado da página online: *Freedom House, Methodology*: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world-2012/methodology>.

persistem limitações no que diz respeito à livre participação dos cidadãos nos processos políticos, seja através do exercício do voto, da filiação em partidos ou organizações, seja na possibilidade de concorrerem a cargos políticos. Isto é particularmente verdade para os casos de Burkina Faso, Nigéria, Tanzânia, Zâmbia e Guiné-Bissau.

A nossa variável independente principal são os poderes presidenciais. Na literatura existem metodologias diferentes para medir os poderes presidenciais, com enfoque nas disposições formais e nos comportamentos. Não pretendemos ser muito exaustivos a este respeito porque este debate está bem documentado na literatura, mas apenas apresentar alguns exemplos por forma a justificar a nossa escolha. Um exemplo de cálculo dicotómico é o proposto por Siaroff (2003) que mede se o presidente tem ou não um conjunto de nove poderes. A presença de determinado poder é codificada com 1 e a soma de todos os poderes representa a extensão dos poderes presidenciais (o índice varia entre 0 e 9). Shugart e Carey (1992) por sua vez medem 10 poderes presidenciais (legislativos e não legislativos) com base numa escala ordinal que varia entre 0 (se o presidente não tem poder nenhum numa determinada área) e 4 (se o presidente tem elevados poderes frente ao parlamento e ao governo). A vantagem desta medida é que capta de forma mais nuançada o exercício dos poderes presidenciais e a sua relação de autonomia/dependência face ao governo e ao parlamento. Metcalf (2000) revê esta proposta aumentando o elenco de poderes presidenciais de 10 para 11 e refinando alguns dos pontos da escala de medição mas mantendo a estrutura ordinal. A conclusão destas e de outras medidas foi acompanhada por um importante debate sobre a sua validade conceptual e a sua aplicabilidade em diferentes regiões do mundo (Fortin 2012). A este propósito Doyle e Elgie (2015) propõem uma nova forma de medir poderes presidenciais que toma por base os vários estudos que mediram os poderes formais/institucionais do presidente, assim como as opiniões dos peritos. Para cada país e ao longo do tempo os autores criam uma base de dados com os poderes presidenciais padronizados numa escala entre 0 e 1, em que 1 indica elevados poderes presidenciais. Depois criam dois índices – *prespow1* e *prespow2* – sendo este último uma versão ponderada do primeiro, a partir dos *loadings* de uma análise de componentes principais. Para este estudo utilizamos a *prespow2* porque tal como advertem Doyle e Elgie (2015), os intervalos dos erros-padrão são mais pequenos.

Na figura 5.2 apresentamos graficamente este índice no conjunto de países que incluímos neste estudo. Os dados indicam que os regimes presidenciais – Benim, Zâmbia, Malawi e Nigéria têm os presidentes

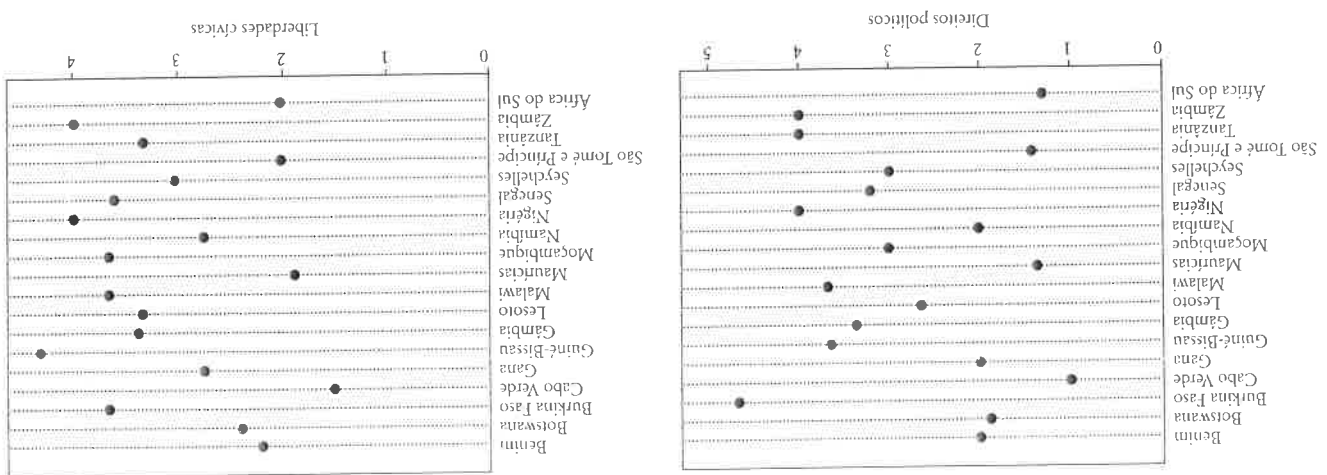
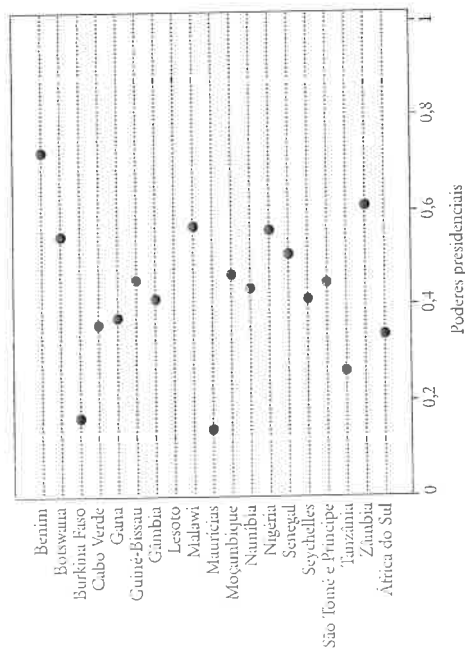


Figura 5.1 – Grau de democracia. Média por país desde a transição até 2011

Fonte: Freedom House. Disponível online em <https://freedomhouse.org/>. Nota: Ambos os indicadores variam entre 1 (mais liberdade) e 7 (menos liberdade).

Figura 5.2 – Poderes presidenciais. Média por país desde a transição até 2011



Fonte: Doyle e Elgie (2015). Disponível online: http://presidential-powers.com/?page_id=2148. Nota: Os poderes variam entre 0 (baixo poder) e 1 (elevado poder). Não existem dados para o Lesoto.

mais fortes – mas também encontramos presidentes com poderes consideráveis nos países que adotaram constituições parlamentares (Botswana) e semipresidenciais (Moçambique, São Tomé e Príncipe e Guiné-Bissau). Neste gráfico os presidentes mais fracos estão nas Maurícias e no Burkina Faso, dois sistemas parlamentares e semipresidenciais, respetivamente.

Em complementaridade com o quadro 5.1, observamos que a forma de governo mais comum é a semipresidencial (N = 9), seguida pela presidencial (N = 6) e pela parlamentar (N = 3).³ Esta distribuição reflete em boa medida a paisagem institucional regional, na medida em que mais de metade dos Estados da África subsariana são semipresidenciais (Elgie 2007). Segundo Van Cranenburgh (2003) esta paisagem deve-se em grande medida ao legado institucional do colonialismo europeu, em que os países anglofónos tenderam a seguir o modelo parlamentar de

³ No Gana, Malawi, Moçambique, Namíbia, Tanzânia e Zâmbia, as eleições para a presidência e para o parlamento são realizadas simultaneamente. Durante um curto período também era assim na Gâmbia (até 1996), Guiné-Bissau (até 2004), Senegal (até 1988) e Seychelles (até 1998). Nos outros casos – com exceção do Botswana, Maurícias e África do Sul que são regimes parlamentares – as duas eleições são realizadas separadamente.

Westminster, enquanto os francófonos foram inspirados pelo modelo da República francesa, adotando constituições semipresidenciais com presidentes fortes. Os países lusófonos também adotaram constituições semipresidenciais relativamente próximas ao modelo português (Lobo e Neto 2009; Neto e Lobo 2014). Na maioria dos países (nomeadamente Benim, Cabo Verde, Gana, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Tanzânia) as formas de governo têm-se mantido largamente inalteradas desde que foram introduzidas. Noutras casos, porém, existiram tentativas de mudar determinadas disposições constitucionais. O caso do Senegal é o único em que se regista uma mudança global do sistema político, que em 2001 passou de presidencial a semipresidencial.

Em São Tomé e Príncipe, o parlamento iniciou em 2001 um processo de mudança da constituição para reduzir os poderes do presidente e fortalecer o governo e o parlamento (Seibert 2009). Parte desta constituição foi aprovada em 2003 no rescaldo de um longa crise política entre o presidente incumbente, Fradique Menezes, que queria referendar o texto constitucional e os partidos parlamentares que se opunham ao referendo (*ibid.*). Entre 1991 e 2011 o país conheceu três chefes de Estado: Miguel Trovoada (1991-1995; 1995-2001), Fradique Menezes (2001-2003; 2011) e Manuel Pinto da Costa (desde 2011).

Em países como Burkina Faso (1), Gâmbia (2), Moçambique (2), Namíbia (2), Seychelles (2) e Tanzânia (2) a alternância no cargo de presidente tem sido muito limitada, por outro lado, no Gana (4), Lesoto (4), África do Sul (4), Zâmbia (4), Guiné-Bissau, (6) e Maurícias (6) existe maior rotação no cargo. No Burkina Faso, Blaise Compaoré foi presidente por mais de 20 anos, após ter chegado ao poder em 1987 através de um golpe de Estado no qual Thomas Sankara foi morto. Em 2003 Blaise Compaoré venceu um referendo que visava remover os limites ao mandato presidencial e com isso conseguiu cumprir o seu terceiro mandato (Vencovsky 2007, 17). Em 2014, quando pretendia novamente estender o seu mandato, Compaoré foi obrigado sair do poder devido à escalada do protesto popular. A Namíbia teve dois presidentes desde 1989: Sam Nujoma (1990-2005) e Hifikepunye Pohamba (2005-até ao presente). Tal como o seu homólogo no Burkina Faso, Sam Nujoma conseguiu mudar a constituição em 1999 para cumprir mais mandato, acabando por deixar o poder em 2004. Com sorte diferente, os presidentes da Nigéria (Olusegun Obasanjo), Malawi (Elson Bakili Muluzi) e Zâmbia (Frederick Chiluba) viram as suas tentativas de ampliar mais um mandato presidencial bloqueadas pelo parlamento e pela sociedade civil (Vencovsky 2007, 18-19).

Na Zâmbia o primeiro presidente democraticamente eleito foi Frederick Chiluba (1991-2002). Quando a sua tentativa de concorrer a um terceiro mandato falhou ele apoiou Levy Mwanawasa que tinha sido seu vice-presidente até 1994. Levy Mwanawasa foi eleito em 2001 e o seu mandato durou até 2008 quando faleceu. Rupiah Banda foi presidente interino (29 de Junho 2008 – 2 de Novembro 2008) e o seu segundo mandato iniciou-se a 30 de Outubro de 2008. Nas eleições seguintes em 2011, Michael Sata foi eleito presidente. No Malawi, Elson Bakili Muluzi: esteve no poder entre 1994 e 2004 tendo sido sucedido por Bingu wa Mutharika que ocupou o cargo de presidente entre 2004 e 2012 (ano em que faleceu). Em 2012 Joyce Banda, que havia sido vice-presidente de Mutharika, ascendeu ao cargo de presidente.

As variáveis intervenientes (ou seja, que interferem na relação entre poderes presidenciais e qualidade da democracia) são etnicidade e fragmentação partidária. A primeira é o índice agregado de Alesina *et al.* (2003) que expressa o grau de fragmentação étnica, linguística e religiosa de um país numa escala de 0 (homogeneidade) a 1 (heterogeneidade). A segunda expressa o número efetivo de partidos eleitorais (NEPE) em função da proporção de votos ganhos nas eleições legislativas (Laakso e Taagepera 1979). Olhando para os dados apresentados no quadro 5.1, verificamos que os níveis de heterogeneidade são elevados em países como o Botswana e a África do Sul onde existem provisões de partilha de poder, mas também na Nigéria, na Tanzânia e na Zâmbia onde os desenhos institucionais são essencialmente maioritários (ou seja induzem a concentração de poder). A título ilustrativo, na Nigéria contam-se mais de 250 grupos étnicos (entre os quais *Hausa* e *Fulani* 29%, *Yoruba* 21%, *Igbo* 18%, *Ijaw* 10%, *Kanuri* 4%, *Ibibio* 3,5% e *Tiv* 2,5%). As crenças religiosas dominantes são as muçulmanas (50%) e as cristãs (40%) e a língua oficial é o inglês (embora existam mais de 500 línguas indígenas) (ver CIA Factbook, citado em Sanches 2014, 124). Na Zâmbia a maioria da população é africana e pertence a um dos cerca de 73 grupos étnicos existentes (os mais relevantes são os *Bemba*, *Tonga*, *Chewa*, *Lozi*, *Nsenga*, *Timbukuka*, *Ngoni*, *Lala*, *Kaonde*, *Lunda*); mais de 50% da população é cristã e cerca de 24%-49% é muçulmana ou hindu; existem oito línguas oficiais mas também muitos dialetos (*ibid.*). Diferentemente, as sociedades crioulas de São Tomé e Príncipe, Cabo Verde e Seychelles são as menos fragmentadas. São Tomé e Príncipe é constituído principalmente por *mestiços*, *forros* (descendentes de escravos), *longas* (filhos de serviços nascidos nas ilhas) e europeus (principalmente portugueses); sendo que a maioria da população é católica (70%) e fala o português como língua oficial (*ibid.*). A população cabo-verdiana

é crioula (71%) e africana (28%), de maioria católica e falante de crioulo e/ou português, a língua oficial (*ibid.*). Os seychellenses são uma mistura de francês, africano, indiano, chinês e árabe, a maioria é católica (82%) e 91,8% falam crioulo e/ou inglês, a língua oficial (*ibid.*).

Os valores do NEPE indicam que os níveis de fragmentação partidária são relativamente baixos. Na maioria dos países (N = 13) é de dois, no máximo, o número de partidos eleitorais relevantes. Este é o caso da África do Sul, Cabo Verde, Namíbia, Seychelles e Gâmbia, entre outros. Apenas cinco países contam mais de três partidos relevantes: São Tomé e Príncipe, Malawi, Zâmbia, Guiné-Bissau e Benim. Este último tem o sistema partidário mais fragmentado, com NEPE = 9.

No que concerne às variáveis de controlo, selecionamos quatro de entre aquelas que habitualmente concorrem para explicar o desempenho ou o funcionamento das democracias. De acordo com as teorias da modernização (Lipset 1959) o desenvolvimento económico é uma das condições da democratização. Assim incluímos a taxa anual de crescimento do PIB como variável de controlo para controlar esta explicação. Como o indica o quadro 5.1 as taxas de crescimento são positivas ainda que variando bastante: Moçambique, Nigéria, Tanzânia e Cabo Verde lideram com taxas médias de crescimento de pelo menos 6,8%, enquanto África do Sul e Gâmbia estão abaixo dos 2%.

O sistema eleitoral é uma das variáveis institucionais com poder explicativo na democracia. Em particular, os sistemas maioritários são considerados mais prejudiciais por induzirem a concentração de poder e por limitarem a representação de interesses, particularmente em sociedades divididas (Lijphart 2004). Nos 19 países aqui incluídos a maioria utiliza ou o sistema maioritário (N = 8) ou o proporcional (N = 8), sendo que apenas dois têm fórmulas mistas – Senegal e Seychelles. Assim encontramos uma combinação de instituições maioritárias – onde o presidencialismo é acompanhado por um sistema eleitoral maioritário – na Gâmbia, no Malawi, na Nigéria e na Zâmbia. Finalmente, num estudo que examinou os processos de transição em África, Bratton e Van de Walle (1997) demonstraram que a natureza dos regimes autoritários determina quer o sucesso da transição para a democracia quer o tipo de competição que vai emergir. Com base nas dimensões de competição e de participação, Bratton e Van de Walle (1997, 79) identificaram cinco tipos de regimes em África até à transição: 1 = oligarquia de colonos,⁴ 2 = oligarquia militar, 3 = sistemas plebiscitários de partido único, 4 = sistemas competitivos de partido único

⁴ Em inglês, *settler oligarchies*.

Quadro 5.1 – Características dos sistemas políticos

Países	Contexto político-institucional		Variáveis intervenientes		Variáveis de controlo	
	Número de eleições	Anos desde 1.º eleição de eleições	Forma de Governo	Forma de presidentes	Forma eleitoral	Regime político
Benim	5	1991-2011	PR	PR	PR	Prchiscitário de partido único
Botswana	8	1969-2009	PAR	PAR	MA	Multipartidário
Burkina Faso	3	1992-2007	SPR	SPR	PR	Oligárquico militar
Cabo Verde	4	1991-2011	SPR	SPR	PR	Prchiscitário de partido único
Gâmbia	8	1966-2007	PR	PR	MA	Multipartidário
Gana	4	1992-2008	SPR	SPR	MA	Oligárquico militar
Guiné-Bissau	3	1994-2008	SPR	SPR	PR	Prchiscitário de partido único
Malawi	3	1994-2009	PR	PR	MA	Competitivos de partido único
Maurícias	8	1976-2010	PAP	PAP	MA	Multipartidário
Mogambique	3	1994-2009	SPR	SPR	PR	Prchiscitário de partido único
Namíbia	4	1989-2009	SPR	SPR	PR	Oligárquico colonial
Nigéria	3	1999-2011	PR	PR	MA	Oligárquico militar
São Tomé e Príncipe	5	1991-2010	SPR	SPR	MA	Competitivos de partido único
Senegal	5	1983-2007	PR & SPR	PR & SPR	MIS	Prchiscitário de partido único
Seychelles	4	1993-2011	PR	PR	MIS	Competitivos de partido único
África do Sul	3	1994-2009	PAR	PAR	PR	Oligárquico colonial
Tanzânia	3	1995-2010	SPR	SPR	MA	Competitivos de partido único
Zâmbia	4	1991-2011	PR	PR	MA	Competitivos de partido único

Fontes: Etnicidade: Alesina *et al.* (2003); NEPE: cálculos próprios a partir de Laakso e Taagepera (1997); Regime político: Bratton e Van de Walle (1997). A restante informação foi compilada a partir de Norris (1997); Nohlen, Thibaut e Krennch (1999); IPU PARLINE Database on National Parliaments e ACE Electoral Network.

Notas: Formas de governo: PAR = Parlamentar, SPR = Semipresidencial e PR = Presidencial; Sistemas eleitorais: PR = Proporcional, MA = Maioritário e MIS = Misto.

e 5 = sistemas multipartidários. Nesta tipologia, os regimes com graus mais elevados de competição e de participação (multipartidários e competitivos de partidos único) criam condições mais favoráveis para a transição para a democracia. Finalmente, consideramos o legado colonial (britânico, francês ou português) na medida em que influenciou o tipo de instituições adotadas nas ex-colónias. Em particular nas francófonas, em que se optou por um modelo semipresidencial com presidentes fortes.

Resultados

Com o objetivo de testar as hipóteses acima delimitadas estimamos modelos de regressão para dados de painel⁵ com efeitos fixos a nível dos anos. Nestes modelos as variáveis dependentes são os direitos políticos e as liberdades cívicas. O modelo 1 inclui as variáveis independentes principais (poderes presidenciais, etnicidade e NEPE), os controlos⁶ e uma versão *lagged* da variável dependente para controlar o problema da autocorrelação dos dados. O modelo 2 testa o efeito do termo de interação *Poderes presidenciais*NEPE*, enquanto o modelo 3 testa o efeito do termo de interação *Poderes presidenciais*etnicidade*.

Começando pelos direitos cívicos os modelos estimados confirmam que existem efeitos significativos dos poderes presidenciais na qualidade da democracia. No entanto esse efeito vai no sentido oposto ao previsto na H1. Por outras palavras, há um efeito positivo dos poderes presidenciais na qualidade da democracia ao longo do tempo e entre países. Isto parece fazer sentido à luz de alguns casos que conhecemos, por exemplo, Benim, Botswana e Namíbia, que estando entre países com os níveis mais elevados de poderes presidenciais, figuram entre as democracias com mais qualidade em África. Indo mais ao detalhe do modelo 1, identificamos ainda outros efeitos importantes: entre as variáveis intervenientes, a etnicidade tem um efeito positivo na qualidade da democracia, enquanto a fragmentação partidária tem um efeito negativo. Isto significa que a etnicidade por si só não prejudica a qualidade da democracia, en-

⁵ *Linear regression with panel-corrected standard errors*, proposta por Beck e Katz (1995) e Beck (2001).

⁶ O regime político à transição é uma escala ordinal medida de 1 a 5 da seguinte forma: 1 = oligarquia dos colonos, 2 = oligarquia militar, 3 = sistemas plebiscitários de partido único, 4 = sistemas competitivos de partido único e 5 = sistemas multipartidários (Bratton e Van de Walle 1997, 79). Quanto maior o valor, maior o grau de competitividade e de participação. O sistema eleitoral é uma variável dicotómica na qual 1 = maioritário e 0 = proporcional ou misto. O legado colonial é medido por uma variável dicotómica em que Ex-colónia francesa = 1 outras = 0. E o PIB corresponde à taxa de crescimento anual.

Quadro 5.2 – Índice dos direitos políticos, em função dos poderes presidenciais e da fragmentação partidária e da etnicidade

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Poderes presidenciais	0,94 (0,54)†	2,64 (1,17)*	4,85 (1,92)*
Etnicidade	2,78 (0,61)***	2,86 (0,58)***	5,53 (1,26)***
NEPE	-0,29 (0,12)*	0,22 (0,40)	-0,25 (0,13)†
Controles			
Regime prévio à transição	0,39 (0,12)**	0,41 (0,12)***	0,40 (0,12)**
PIB	0,01 (0,05)	0,01 (0,05)	0,02 (0,05)
Sistema eleitoral maioritário	-0,44 (0,15)**	-0,44 (0,16)**	-0,42 (0,16)**
Ex-colônia francesa	0,57 (0,36)	0,66 (0,39)†	0,55 (0,36)
Liberdades cívicas (lag.)	0,41 (0,23)†	0,40 (0,23)†	0,41 (0,23)†
Interações			
Poderes presidenciais*NEPE		-0,82 (0,58)	
Poderes presidenciais*etnicidade			-6,44 (3,57)†
Constante	79 (1,14)	-2,53 (1,21)*	-3,14 (1,26)*
Número de observações	79	79	79
Número de grupos	18	18	18
R-quadrado	0,48	0,49	0,49
Wald chi2 (13)	1048,60	1251,17	995,84
Prob > chi2	0,00	0,00	0,00

Notas: 1) A variável dependente «Direitos políticos» (1 (mais livre) e 7 (menos livre)). 2) Os modelos foram estimados no STATA através do comando *xplogit*. 3) Todos os modelos incluem efeitos fixos a nível dos anos (*dummies* temporais). 4) Os valores nas células dizem respeito a coeficientes de regressão com os erros-padrão de painel entre parêntesis. 5) Níveis de significância: †p < 0,10; *p < 0,05; **p < 0,01; ***p < 0,001.

quanto a fragmentação partidária tem esse potencial. Entre os controles encontramos um efeito positivo do regime prévio à transição e negativo do sistema eleitoral maioritário, sendo que em ambos casos os coeficientes vão no sentido previsto. A variável económica não tem um efeito significativo e nem o tipo de legado colonial. No modelo 2 introduzimos o termo de interação *Poderes presidenciais*NEPE*. Apesar de o efeito encontrado não ser significativo, vai no sentido esperado, ou seja, a combinação entre elevados poderes presidenciais e fragmentação partidária tem um efeito negativo na qualidade da democracia (logo, a H2 é parcialmente confirmada). O efeito principal das restantes variáveis mantém-se praticamente inalterado; a diferença é que o NEPE deixa de ter efeito significativo. No modelo 3 introduzimos o termo de interação *Poderes presidenciais*etnicidade* que tem um efeito negativo e significativo na qualidade da democracia; este resultado confirma a H3.

No quadro 5.3 repetimos esta análise mas para a variável dependente «liberdades cívicas». Este exercício é importante porque se trata de uma

Quadro 5.3 – Índice de liberdades cívicas, em função dos poderes presidenciais e da fragmentação partidária e da etnicidade

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Poderes presidenciais	1,17 (0,51)*	3,67 (1,47)*	1,62 (1,47)
Etnicidade	2,51 (0,58)***	2,64 (0,55)***	3,37 (1,18)***
NEPE	-0,21 (0,12)†	0,56 (0,29)†	-0,19 (0,12)
Regime prévio à transição	0,25 (0,09)**	0,28 (0,09)**	0,25 (0,09)**
Controles			
PIB	0,02 (0,04)†	0,03 (0,04)	0,02 (0,04)
Sistema eleitoral maioritário	-0,43 (0,24)	-0,44 (0,21)*	-0,42 (0,24)†
Ex-colônia francesa	0,17 (0,15)	0,29 (0,17)†	0,16 (0,14)
Liberdades cívicas (lag.)	0,33 (0,27)	0,33 (0,25)	0,33 (0,27)
Interações			
Poderes presidenciais*NEPE		-1,21 (0,55)*	
Poderes presidenciais*etnicidade			-2,00 (2,49)
Constante	0,04 (0,73)	-1,76 (0,98)†	-0,53 (1,00)
Número de observações	79	79,00	79,00
Número de grupos	18	18,00	18,00
R-quadrado	0,46	0,49	0,46
Wald chi2 (13)	460,4	414,48	813,55
Prob > chi2	0,00	0,00	0,00

Notas: 1) A variável dependente «liberdades cívicas» varia entre 1 (mais livre) e 7 (menos livre). 2) Os modelos foram estimados no STATA através do comando *xplogit*. 3) Todos os modelos incluem efeitos fixos a nível dos anos (*dummies* temporais). 4) Os valores nas células dizem respeito a coeficientes de regressão com os erros-padrão de painel entre parêntesis. 5) Níveis de significância: †p < 0,10; *p < 0,05; **p < 0,01; ***p < 0,001.

dimensão de democracia onde os países parecem ter uma performance melhor. Para além disso, permite testar a robustez dos nossos resultados com outra variável dependente. De um modo geral os resultados indicam efeitos semelhantes nas variáveis mais importantes: ou seja, os poderes presidenciais têm efeitos principais significativos e positivos no que diz respeito à qualidade da democracia em todos os modelos à exceção do modelo 3. Significa, pois, que a H1 não é confirmada. Os termos de interação têm ambos coeficientes negativos como aliás observamos anteriormente, mas em sentido inverso, confirmamos o efeito significativo da interação *Poderes presidenciais*NEPE* mas não da interação *Poderes presidenciais*etnicidade*.

A leitura combinada destes estudos indica que elevados poderes presidenciais não representam por si só uma ameaça à democracia e neste caso à sua qualidade. O seu efeito só é negativo quando combinado com elevados níveis de fragmentação e de etnicidade. De seguida discutimos estes resultados e sintetizamos os principais contributos deste estudo.

Conclusão

Na sua crítica a Linz (1990), Mainwaring e Shugart (1997) defenderam que o presidencialismo não é inerentemente negativo e que é a sua combinação com elevados níveis de fragmentação partidária e de etnicidade que é prejudicial ao desempenho das democracias, sobretudo nas mais recentes. Para Mainwaring e Shugart (1997), onde os poderes dos presidentes forem limitados, os partidos disciplinados e as divisões políticas e sociais pouco salientes, os presidencialismos podem funcionar bem.

Neste artigo procurámos testar esta proposição em 19 países africanos que fizeram a sua transição para uma democracia no mínimo eleitoral e que têm mantido eleições legislativas regularmente. A variável independente principal deste estudo são os poderes presidenciais e não as formas de governo. Esta escolha é sustentada por estudos empíricos que demonstram que em África os poderes dos presidentes são elevados independentemente do tipo de regime (e.g., Van Cranenburgh 2008; e em certa medida Moestrup 2011). Este estudo confirmou justamente isso com base nos dados de Doyle e Elgie (2015) que usámos para medir os poderes presidenciais. Com efeito, encontramos presidentes fortes tanto nos regimes presidenciais como nos parlamentares ou semipresidenciais. A variável dependente deste estudo foi a qualidade da democracia operacionalizada por dois índices da *Freedom House*: direitos políticos e liberdades cívicas. Estes dois índices são recorrentemente utilizados para avaliar o estatuto da democracia em vários países do mundo e estão altamente correlacionados entre si embora meçam fenómenos distintos. Nos 19 países que incluímos neste estudo observamos uma variação substancial nas pontuações atribuídas a cada país nestes índices. Em termos globais os desempenhos são melhores em matéria de liberdades cívicas do que direitos políticos.

No que diz respeito às três hipóteses levantadas, os nossos resultados principais foram os seguintes. Em primeiro lugar não confirmamos a H1, segundo a qual em África os poderes presidenciais influenciam negativamente a democracia. Sucessivamente, em todos os modelos estimados, encontramos um coeficiente positivo dos poderes presidenciais nos índices de direitos políticos e de liberdades cívicas. Estes resultados são intuitivos se atendermos ao facto de que algumas das democracias mais exemplares em África – a Namíbia e o Botswana (ambos parlamentares) e o Benim (presidencial) – têm presidentes fortes. Mas analisando mais finamente podemos observar que estes presidentes atuam em ambientes que favorecem a qualidade da democracia. Por exemplo, o Botswana é

desde 1969 liderado pelo Botswana Democratic Party (BDP) quer a nível legislativo quer executivo. Adicionalmente tem sido caracterizado pelo domínio político e económico da etnia *Tswana*. Apesar disso, o país tem um histórico importante de consulta da população, tolerância, pluralismo político, que é fundamental para «equilibrar» o sistema político (Moathaping e Moletsane 2012, 27). Exemplo disso foi a revisão da constituição em 2005 com vista a reconhecer outros grupos e identidades étnicas no *Ntlo ya Dikgosi* – casa de representantes dos líderes tradicionais e órgão consultivo do parlamento (*ibid.*). No Benim, o sistema presidencial tem sido pautado por alterações frequentes no poder, com formação de ligações entre novos e velhos partidos, no seguimento de eleições presidenciais (Sanches 2014, 87). Estes dois casos sugerem que os regimes com elevados poderes presidenciais podem ser benéficos para a democracia, mesmo em sociedades complexas e com grandes desigualdades económicas e regionais (Shugart 1999, 53). Mas existem casos que contrariam esta regra e onde podemos supor que o grau de etnicidade e de fragmentação partidárias pode ser determinante (e.g., Nigéria, Malawi).

Em segundo lugar, os nossos resultados corroboram os argumentos teóricos de Mainwaring e Shugart (1997) de que os perigos do presidencialismo advêm da sua combinação com elevados níveis de fragmentação partidária e de etnicidade (H2 e H3 foram confirmadas). Os modelos estimados indicam que países com elevados poderes presidenciais e com sistemas partidários muito fragmentados tendem a ter piores desempenhos democráticos (efeito negativo é significativo no modelo de liberdades cívicas mas não no modelo dos direitos políticos). O Malawi ilustra este cenário e em certa medida a Guiné-Bissau também. O Malawi é uma democracia multipartidária em que os principais partidos políticos têm uma força eleitoral equivalente: tanto o United Democratic Front (UDF), como o Malawi Congress Party (MCP) e o Democratic Progressive Party (DPP) já lideraram o governo do país em algum momento, desde a transição para a democracia em 1994. Devido aos elevados níveis de fragmentação eleitoral e parlamentar o cargo de presidente adquire um peso fundamental no equilíbrio de forças legislativo *vs.* executivo (Patel e Wahman 2015). No que diz respeito à combinação entre elevados poderes presidenciais e elevados níveis de etnicidade os nossos resultados indicam que ela é negativa para a qualidade da democracia (efeito negativo é significativo no modelo de direitos políticos mas não no modelo das liberdades cívicas). O caso da Nigéria confirma esta relação. É um país onde os conflitos de base territorial têm criado desafios permanentes à estabilidade e à qualidade da democracia.

De um modo geral, estes resultados indicam que Mainwaring e Shugart (1997) estavam certos no seu argumento: as condições em que eleitos poderes presidenciais prejudicam a democracia são específicas e contingentes ao contexto político e social em que são mobilizados. Isto é importante por dois motivos. Por um lado, permite-nos uma compreensão mais fina da paisagem política africana que é habitualmente caracterizada pelo *Big men rule* e por instituições formais fracas (e.g., partidos da oposição e parlamentos). Aqui mostramos que as instituições formais são relevantes para a qualidade da democracia. Por outro lado, confirma que vale a pena estudar os poderes em si em lugar das formas de governo, no sentido em que estudar as formas de governo presidencial, parlamentar e semipresidencial por si só obscurece importantes variações e um dado empírico importante: os presidentes africanos são presidentes fortes independentemente do tipo de Constituição.

Anexo

Quadro 5.4 – Análise bivariada das variáveis dependentes, independentes e de controlo

	Direitos políticos	Liberalidades cívicas	Poderes presidenciais	Etnicidade	NEPP	Regime político à transição	PIB	Sistema eleitoral maioritário	Excedência eleitoral francesa
Direitos políticos	0,833**	0,833**	0,138	0,388**	-0,065	-0,041	-0,028	0,137	0,165
Liberalidades cívicas	0,833**	0,833**	0,211	0,410**	-0,053	-0,121	0,037	0,087	0,081
Poderes presidenciais	0,138	0,211	0,138	0,144	0,416**	-0,082	0,059	-0,123	0,229*
Etnicidade	0,388**	0,410**	0,144	0,144	0,216*	-0,333**	-0,048	0,264*	0,145
NEPP	-0,065	-0,053	0,416**	0,216*	0,144	-0,153	-0,03	-0,236*	0,393**
Regime político à transição	-0,041	-0,121	-0,082	-0,333**	-0,153	0,002	0,559**	-0,239*	0,075
PIB	-0,028	0,037	0,059	-0,048	-0,03	0,002	0,075	-0,158	-0,436**
Sistema eleitoral maioritário	0,137	0,087	-0,123	0,264*	-0,236*	0,559**	0,075	-0,436**	0,075
Ex-colónia francesa	0,165	0,081	0,229*	0,145	0,393**	-0,239*	-0,158	-0,436**	0,075

Notas: ** Correlação significativa no nível 0,01 (2 extremidades). * Correlação significativa no nível 0,05 (2 extremidades).

Referências bibliográficas

Alesina, Alberto, Amaud Devleeschauwer, William Easterly, Sergio Kurlat, e Romain Wacziarg. 2003. «Fractionalization». *Journal of Economic Growth*, 8: 155-194.

Baker, Bruce. 2002. «Outstaying one's welcome: The presidential third-term debate in africa». *Contemporary Politics* 8 (4): 285-301.

Beck, Nathaniel. 2001. «Time-series-cross-section data: What have we learned in the last few years?». *Annual Review of Political Science*, 4: 271-293.

Beck, Nathaniel, e Jonathan N. Katz. 1995. «What to do (and not to do) with time-series

cross-section data». *The American Political Science Review*, 89 (3): 634-47.

Bratton, Michael, e Nicolas van de Walle. 1997. *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

Doyle, David, e Robert Elgie. 2015. «Maximizing the reliability of cross-national measures of presidential power». *British Journal of Political Science*, 1-11.

Elgie, Robert. 2007. «What is semi-presidentialism and where is it found?». In *Semi-Presidentialism Outside Europe: A Comparative Study*, eds. Robert Elgie e Sophia Moestrup. Londres e Nova Iorque: Routledge, 1-13.

Elgie, Robert. 2008. «The perils of semi-presidentialism. are they exaggerated?». *Democratization*, 15 (1): 49-66.

Elgie, Robert. 2011. *Semi-Presidentialism Sub-Types and Democratic Performance*. Oxford: Oxford University Press.

Elgie, Robert, e Petra Schleiter. 2011. «Durability of semi-presidential democracies». In *Semi-Presidentialism Sub-Types and Democratic Performance*, eds. Robert Elgie, Sophia Moestrup e Yu-Shan Wu. Londres: Palgrave Macmillan, 43-68.

Fish, Michael Steven. 2006. «Stronger legislatures, stronger democracies». *Journal of Democracy*, 17 (1): 5-20.

Fortin, Jessica. 2012. «Measuring presidential powers: some pitfalls of aggregate measurement». *International Political Science Review*, 34 (1): 91-112.

Goplerud, Max, e Petra Schleiter. 2016. «An index of assembly dissolution powers». *Comparative Political Studies*, 49 (4): 427-456.

Hyden, Gonn. 2013. *African Politics in Comparative Perspective*. 2.ª ed. Nova Iorque: Cambridge University Press.

Kim, Young Hun, e Donna Bahry. 2008. «Interrupted Presidencies in third wave democracies». *The Journal of Politics*, 70 (03): 807-822.

Laakso, Markku, e Rein Taagepera. 1979. «The 'effective' number of parties: a measure with application to West Europe». *Comparative Political Studies*, 12 (1): 3-27.

Lijphart, Arend. 2004. «Constitutional design for divided societies». *Journal of Democracy* 15 (2). Baltimore: Johns Hopkins University Press: 96-109. doi:10.1353/jod.2004.0029.

Linz, Juan J. 1990. «The perils of presidentialism». *Journal of Democracy*, 1 (1): 51-69.

Lipset, Martin Seymour. 1959. «Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy». *The American Political Science Review*, 53 (1): 69-105.

Lobo, Marina Costa, e Octavio Amorim Neto, eds. 2009. *O Semipresidencialismo nos Países de Língua Portuguesa*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

Mainwaring, Scott, e Matthew S. Shugart. 1997. «Juan Linz, presidentialism, and democracy: a critical appraisal». *Comparative Politics*, 29 (4): 449-471.

Metcalfe, Lee Kendall. 2000. «Measuring presidential power». *Comparative Political Studies*, 33 (5): 660-685.

Moahtaping, Segametsi Oreeditse, e Kethomilwe Moletsane. 2012. «Participation and democracy». In *A Fine Balance. Assessing the Quality of Governance in Botswana*, eds. Karin Alexander e Gape Kaboyatgosi. Cape Town: The Institute for Democracy in South Africa, 24-33.

Moestrup, Sophia. 2011. «Semi-presidentialism in Africa: Patterns and trends». In *Semi-Presidentialism and Democracy*, eds. Robert Elgie, Sophia Moestrup e Yu-shan Wu. London: Palgrave Macmillan, 134-155.

Neto, Octavio Amorim, e Marina Costa Lobo. 2014. «Semi-presidentialism in lusophone

Pecados, virtudes e bruxaria institucional no semipresidencialismo: articulações entre o sistema de governo e a construção de um Estado democrático em Timor-Leste

Um processo original e inédito

Após o referendo de 30 de Agosto de 1999, Timor-Leste iniciou um novo capítulo da sua atribulada história, caracterizado, de forma original e praticamente inédita, pela conjugação da construção de bases materiais e institucionais de um Estado moderno com a vontade de se dotar de um regime democrático, baseado no respeito pela lei e pelos direitos humanos (Tansey 2009).

A resposta indonésia à vitória dos nacionalistas timorenses foi descrita por Sir Jeremy Greenstock, representante britânico no Conselho de Segurança da ONU (CS-ONU), e membro da missão que se deslocou a Díli em Setembro de 1999, como «o inferno à superfície da terra» (Carey 2016, 394): a violência política resultou na morte de mais de 5000 pessoas e uma política de terra queimada deixou reduzidas a cinzas cerca de 75% das estruturas materiais do território (Taylor 1999, xxiv). Em Díli, «quase nenhum edifício público ficou em pé» (CS-ONU) e os que restaram ficaram vazios: grande parte da administração pública era composta por funcionários indonésios que regressaram ao seu país, ao passo que timorenses comprometidos com a ocupação estrangeira aproveitaram para emigrarem. Com o colapso das infra-estruturas físicas e da administração pública,aniu também a noção de Estado. A extensão da destruição, frequentemente descrita com recurso a expressões como *tabula rasa* (Ches-

- countries: diffusion and operation». *Democratization*, 21 (3): 434-457.
- Nohlen, Dieter, Bernard Thibaut, e Michael Krennerich, orgs. 1999. *Elections in Africa*. Oxford: Oxford University Press.
- Norris, Pippa. 1997. «Choosing electoral systems: proportional, majoritarian and mixed systems». *International Political Science Review* 18 (3): 297-312.
- O'Malley, E. 2007. «The power of prime ministers: Results of an expert survey». *International Political Science Review*, 28 (1): 7-27.
- Omotola, J. Shola. 2011. «Third-term politics and the de-institutionalisation of power in Africa». *Africa Review*, 3 (2): 123-139.
- Patel, Nandini, e Michael Wahman. 2015. «The presidential, parliamentary and local elections in Malawi, May 2014». *Africa Spectrum*, 50 (1): 79-92.
- Posner, Daniel N., e Daniel J. Young. 2007. «The institutionalization of political power in Africa». *Journal of Democracy*, 18 (3): 126-140.
- Prempeh, H. Kwasi. 2008a. «Presidents untamed». *Journal of Democracy*, 19 (2): 109-123.
- Prempeh, H. Kwasi. 2008b. «Presidential power in comparative perspective: the puzzling persistence of imperial presidency in post-authoritarian Africa». *Hastings Constitutional Law Quarterly*, 35 (4): 761-834.
- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sanches, Edalina Rodrigues. 2014. *Explaining Party System Institutionalization in Africa: From a Broad Comparison to a Focus on Mozambique and Zambia*, tese de doutoramento em Ciência Política, Universidade de Lisboa.
- Seibert, Gerhard. 2009. «Instabilidade política e revisão constitucional em São Tomé e Príncipe». In *O Semipresidencialismo nos Países de Língua Portuguesa*, orgs. Marina Costa Lobo e Octávio Amorim Neto. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 201-230.
- Shugart, Matthew Soberg. 1999. «Presidentialism, parliamentarism, and the provision of collective goods in less-developed countries». *Constitutional Political Economy*, 10: 53-88.
- Shugart, Matthew Soberg, e John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Siaroff, Alan. 2003. «Comparative presidencies: the inadequacy of the presidential, semi-presidential and parliamentary distinction». *European Journal of Political Research*, 42 (3): 287-312.
- Skach, Cindy. 2005. *Borrowing Constitutional Designs. Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Stepan, Alfred, e Cindy Skach. 1993. «Constitutional frameworks and democratic consolidation: parliamentarism versus presidentialism». *World Politics*, 46 (1): 1-22.
- Van Cranenburgh, Oda. 2003. «Power and competition: the institutional context of african multi-party politics». In *African Political Parties: Evolution, Institutionalisation and Governance*, org. M. A. Mohamed Salih. Londres: Pluto Press, 188-206.
- Van Cranenburgh, Oda. 2008. «Big Men' rule: presidential power, regime type and democracy in 30 African countries». *Democratization*, 15 (5): 952-973.
- Van de Walle, Nicolas. 2003. «Presidentialism and clientelism in Africa systems». *The Journal of Modern African Studies*, 41 (2): 297-321.
- Vencovsky, Daniel. 2007. «Presidential term limits in africa». *Conflict Trends*, 2: 15-21.