

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS- GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**ARRANJOS INSTITUCIONAIS E ESTRATÉGIAS PARTIDÁRIAS: O
QUE COMPROMETE O DESEMPENHO DO LEGISLATIVO EM
CABO VERDE?**

Tese de Doutorado

Aquilino José Manuel Lopes Varela

Porto Alegre, 2015

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

AQUILINO JOSÉ MANUEL LOPES VARELA

**ARRANJOS INSTITUCIONAIS E ESTRATÉGIAS PARTIDÁRIAS: O
QUE COMPROMETE O DESEMPENHO DO LEGISLATIVO EM
CABO VERDE?**

Porto Alegre

2015

CIP - Catalogação na Publicação

Varela, Aquilino José Manuel Lopes Varela
Arranjos Institucionais e Estratégias
Partidárias: o que compromete o desempenho do
Legislativo em Cabo Verde / Aquilino José Manuel
Lopes Varela Varela. -- 2015.
2014 f.

Orientador: André Marengo dos Santos Santos.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política,
Porto Alegre, BR-RS, 2015.

1. Arranjos Institucionais. 2. Estratégias
Partidárias. 3. Desempenho do Legislativo. I.
Santos, André Marengo dos Santos, orient. II. Título.

AQUILINO JOSÉ MANUEL LOPES VARELA

**ARRANJOS INSTITUCIONAIS E ESTRATÉGIAS PARTIDÁRIAS: O QUE
COMPROMETE O DESEMPENHO DO LEGISLATIVO EM CABO VERDE?**

Tese apresentada como requisito à
obtenção do título de Doutor em Ciência
Política, pelo Programa de pós-
Graduação em Ciência Política da
Universidade Federal do Rio Grande do
Sul.

ORIENTADOR:

PROF. DR. ANDRÉ MARENCO DOS SANTOS

Porto Alegre

2015

AGRADECIMENTOS

Esta tese é soma de um conjunto de contribuições. Muitas individualidades e instituições contribuíram para a sua concepção, crescimento e realização. Por isso sou grato a todos aqueles que me disponibilizaram recursos, amizade, companheirismo e orientação, ainda que não posso mensurar nem retribuir a devida forma de pagamento.

Em primeira mão os meus agradecimentos vão para a minha família. Em particular ao meu pai *in memoriam* e à minha mãe, mulher campesina e iletrada mas com profundos conhecimentos sobre a vida e o progresso humano. Dedicou a nós, filhos, instruindo-nos a ver a escola como a melhor “herança” que um progenitor possa atribuir perante a escassez de patrimónios e de não muitas possibilidades de ascensão social.

Às minhas irmãs, Teresa com quem aprendi a assegurar a caneta para as primeiras letras e palavras caligrafar; à Ermelinda pelo vários apoios e incentivos oferecidos. Aos meus dois queridos irmãos, Felisberto pela generosidade infinita e José Manuel pelo sacrifício de a mim ter dedicado como que de um pai se tratasse e pelas muitas referencialidades e incentivos proporcionados.

À Lourdes e Hélder, minha esposa e o meu filho, com quem partilho vezes sem conta os sacrifícios da pesquisa. Deles recebi carinhos, incentivos, apoios e exigências. Os dois não me deram trégua por uma semana que seja, sempre perguntando para quando esta tese; para quando o título de Doutor.

Aos meus colegas deste doutorado, dos quais muitos se transformaram em amigos e deixaram marcas, em especial ao Fernando Meirelis, pela amizade, muitas partilhas e colaborações. Aos demais colegas como Arthur, Maurício, Icaro, Vlademiro, Ossagô e Filomena pela amizade e partilha do apartamento.

Aos professores do programa deste doutorado, e não só. Em primeiro lugar, ao meu conterrâneo, Professor Dr. José Carlos dos Anjos pela força e recomendação transmitidas, no sentido de procurar mitigar a minha experiência de Universidade de Coimbra (onde fiz a Graduação, o Mestrado e tenho suspenso um Doutorado em Altos Estudos Contemporâneo) com novas aquisições no Brasil, que muito me incentivaram a vir para este outro lado do Atlântico terminar o meu doutorado na UFRGS, pela organização, rigor e conhecimentos que esta Universidade ministra. Ao Professor Dr. Fabiano Engelmann

pelas disponibilidades manifestadas e incentivos transmitidos desde os primeiros contatos realizados, ainda em Cabo Verde.

Aos outros professores, Paulo Peres, Silvana Krause, Alfredo Gugliano, Rodrigo Gonzalez, Marcello Baquero, Maurício Moya e Lúgia Mori, promessas de futuras colaborações acadêmicas em trabalhos de pesquisas ficaram mapeadas. Na medida do possível, o que me ensinaram está, em partes, por toda esta tese.

Palavras muito especiais, de profunda gratidão e de grande significado vão para o meu ilustre professor e orientador, Professor Doutor André Marengo, com respeito e reconhecimento pela envergadura intelectual manifestadas nas relações de orientação, abertura para ensinar, partilhar, crescer e espelhar. Enquanto Orientador e Professor Dr. André Marengo deu-me, desde a primeira hora, o privilégio das suas orientações de que sou o principal beneficiário. Foi, reafirmo, um privilégio ter realizado esta tese sob a sua sábia orientação. Com as suas contribuições e indicações as primeiras ideias vagas cedo encontraram um rumo e o texto que dá corpo a esta tese ganhou em precisão e qualidade com as suas sábias orientações. Cada reunião de trabalho horizontes vários abriam, muitos até, para além das possibilidades do momento. Daí, o incentivo de prosseguirmos no futuro com novos trabalhos de pesquisa em conjunto.

As ideias e argumentos que desenvolvo aqui são, sem dúvida, fruto de pesquisas pessoais, das orientações, mas também de centenas de conversas e de indicações de documentos oficiais que por vezes pareciam quase que inacessíveis. Assim, agradeço também, por esta via, o pessoal técnico da Assembléia Nacional de Cabo Verde, em especial à Diretora de Serviços de Documentação e Informação, às Direções dos dois maiores Partidos Políticos existentes em Cabo Verde, PAICV e MPD e, muito efusivamente, ao Deputado da nação do MPD e Secretário da Mesa da Assembleia Nacional, Dr. Austelino Correia, pela sua colaboração na identificação de documentos e na sua prontidão em me disponibilizar todos os documentos solicitados e existentes. Ao meu grande amigo Doutor João Alvarenga, agradeço pelos apoios e incentivos iniciais.

Agradeço ainda à minha banca de qualificação, composta pelo Professor Dr. Rafael Madeira da PUCRS e Professor DR. José Carlos Anjos do PPG em Sociologia e do PGDR da UFRGS que me disponibilizaram as suas sugestões e me certificaram o caminho pretendido.

Uma palavra de especial gratidão reservo para os meus ex-alunos da Universidade de Santiago e Instituto Superior de Ciências Jurídicas e Sociais em Cabo Verde. As vossas inquietações nas aulas e as vossas linhas de trabalho que comigo partilharam revelaram-se, para mim, fonte preciosa de inspiração e demarcação desta tese. Por isso, com esta, espero responder, em partes, as vossa inquietações e abrir novos horizontes para juntos pensarmos e pesquisarmos as instituições políticas cabo-verdianas.

Por último, não menos importante, agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo suporte financeiro atribuído, sem o qual a minha vinda para o Brasil ficar-se-ia comprometido.

Em fim, à todos vós, as vossas orientações, inspirações e apoios, somadas às minhas experiências, deram-me força e sabedoria para fazer em 26 meses uma tese cuja vigência iria até 48 meses.

RESUMO

O objetivo desta pesquisa é avaliar o papel das estratégias partidárias no desempenho do Legislativo em Cabo Verde, em dois pares de legislaturas: de 1991 a 2001 e de 2001 a 2011. As hipóteses centrais são as de que em regimes semipresidenciais a delegação de poderes do Legislativo (mandante) ao Executivo (agente) não limita o controle do Parlamento sobre os atos do Governo, sobretudo em matéria da produção legislativa. Sendo assim, o padrão do desempenho do Legislativo reflete as preferências da maioria e a sua estratégia de decisão em transferir os custos do Legislativo para o Executivo. O quadro teórico utilizado suporta-se em elementos do neoinstitucionalismo e a sua vertente de *Rational Choice*, e visam compreender, a partir dos arranjos institucionais cabo-verdianos, as estratégias partidárias utilizadas por partidos políticos e parlamentares que vêm tornando ineficiente o desempenho do Legislativo.

PALAVRAS-CHAVE: Arranjos Institucionais – Cabo Verde. Estratégias Partidárias. Organização e Desempenho do Legislativo.

ABSTRACT

The objective of this research is to evaluate the role of party strategies in the Legislature's performance in Cape Verde in two legislatures pairs: from 1991 to 2001 and from 2001 to 2011. The key assumptions are that semi-presidential regimes in the legislature's powers of delegation (principal) Executive (agent) does not limit the control of Parliament over the acts of the Government, especially as regards the legislative process. Thus, the pattern of legislative performance reflects the preferences of the majority and the decision strategy to transfer the Legislative costs for the Executive. The theoretical framework supports in neoinstitutionalism elements and its aspects of Rational Choice , and seek to understand, from the Cape Verdean institutional arrangements , partisan strategies used by political parties and parliamentarians who come making inefficient the Legislature 's performance .

KEYWORDS : Institutional arrangements - Cape Verde . Party strategies. Legislative organization and performance.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1 – Esquema causal da produtividade do Legislativo.....	22
Figura 2 – Binómio contexto institucional e desempenho do Legislativo.....	95
Figura 3 – Tramitação e pontos de veto das iniciativas legislativas na Assembleia Nacional de Cabo Verde.....	158
Figura 4 – Modalidades de delegação.....	182

QUADROS

Quadro 1 – Operacionalização dos conceitos.....	25
Quadro 2 – Percentagem de votos por pleito em Cabo Verde.....	29
Quadro 3 – Países e <i>proxys</i>	51
Quadro 4 – Dados sobre arranjos institucionais e pontos de vetos nos PALOPs.....	61
Quadro 5 – Partidos Políticos e contextos de disputa em África.....	65
Quadro 6 – Países e Comissões Especializadas nos PALOPs.....	75
Quadro 7 – Número de Deputados por círculo eleitoral (1991-2006).....	84
Quadro 8 – Variáveis Procedimentais das Comissões.....	177

GRÁFICOS

Gráfico 1 – Número Efetivo de Partidos por pleito eleitoral em Cabo Verde.....	71
Gráfico 2 – Profissão dos MPS cabo-verdianos de 1991 a 2011.....	108
Gráfico 3 – Distribuição numérica de profissionais na Bancada do MPD (1991 a 2011).....	111
Gráfico 4 – Distribuição numérica de profissionais na Bancada do PAICV (1991 a 2011).....	112
Gráfico 5 – Perfil Ocupacional dos MPs de Cabo Verde (1991 a 2011)	114
Gráfico 6 – Projetos por área de regulamentação 1991-2000.....	131
Gráfico 7 – Projetos por área de regulamentação 2001-2011.....	131

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Deputados com experiência executiva por pares de eleição.....	101
Tabela 2 – % de Deputados com experiência executiva por legislatura.....	101
Tabela 3 – Taxa de reeleição nas quatro legislaturas.....	102
Tabela 4 – Taxa de reeleição na Bancada do MPD em %	103
Tabela 5 – Taxa de reeleição na Bancada do PAICV em %.....	104
Tabela 6 – Média e desvio de idade dos Deputados por legislatura	107
Tabela 7 – Distribuição de níveis de formação dos parlamentares (1991-2011.....	109
Tabela 8 – % de deputados do MPD em cada profissão por legislatura.....	111
Tabela 9 – % de deputados do PAICV em cada profissão por legislatura.....	112
Tabela 10 – Distribuição de Categorias Profissionais por Legislatura.....	113
Tabela 11 – Iniciativas legislativas propostas por autores.....	124
Tabela 12 – Classificação de projectos aprovados por natureza.....	130
Tabela 13 – Diplomas aprovados na área social por setor de atividade.....	134
Tabela 14 – Sucessos de Projetos do Executivo e do Legislativo de 1996 – 2011.....	140
Tabela 15 – Comissões Permanentes nos Parlamentos Europeus.....	149/150
Tabela 16 – Comissões permanentes nos parlamentos dos PALOPs	152
Tabela 17 – Comissão Especializada (1) Assuntos Jurídicos, Comunicação Social e Administração Interna (CEAJCSAI).....	165
Tabela 18 – Comissão Especializada (2) Economia Plano Ambiente e Ordenamento do Território (CEEPAOT).....	167
Tabela 19 – Comissão Especializada (3) Finanças e Orçamento (CEFO).....	169
Tabela 20 – Comissão Especializada (4) Relações Externas, Cooperação e Comunidades (CERECC).....	171
Tabela 21 – Comissão Especializada (5) Educação, Ciência, Cultura, Juventude, Desporto e Formação Profissional (CEECCJDFP).....	173
Tabela 22 – Comissão Especializada (6) Saúde, Solidariedade e Emprego (CESSE).....	174

Tabela 23 – Comissão Especializada (7) Reforma do Estado, Administração Pública, Poder Local e Defesa (CEREAPPLD).....	175
---	-----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIs - Ações Diretas de Inconstitucionalidades

AN – Assembleia Nacional

APDs - Ajudas Públicas ao Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

CE – Comissões Especializadas

CEAJCSAI – Comissão Especializada para Assuntos Jurídicos, Comunicação Social e Administração Interna

CEAJDHCS – Comissão Especializada para Assuntos Jurídicos, Direitos Humanos e Comunicação Social

CEAOT – Comissão Especializada para Economia, Ambiente e Ordenamento do Território

CECCJDFP – Comissão Especializada para Educação, Ciência, Cultura, Juventude, Desporto e Formação Profissional

CECJD – Comissão Especializada para Educação Cultura, Juventude e Desporto

CEPAOT – Comissão Especializada para Economia, Plano, Ambiente e Ordenamento do Território

CEREAPPLD – Comissão Especializada para Reforma do Estado, Administração Pública, Poder Local e Defesa

CERECC – Comissão Especializada para Relações Externas, Cooperação e Comunidades

CESSE – Comissão Especializada para Saúde, Solidariedade e Emprego

CPIs – Comissões Parlamentares de Inquérito

CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

CRCV – Constituição da República de Cabo Verde

CQ – Congressional Quarterly

EPP – Estatutos dos Partidos Políticos

EUA – Estados Unidos da América

FMI – *International Monetary Found*

FO – Finanças e Orçamento

FRELIMO – Frente Revolucionário para a Libertação de Moçambique

INE – Instituto Nacional de Estatísticas de Cabo Verde

LE– Lei Eleitoral

LFP– Lei de Financiamento Partidário

LPI –Índice Legislativa da Produtividade

MLI –Major Índice de Legislação

MPD – Movimento Para a Democracia

MPLA - Movimento Popular da Libertação de Angola

MPs – Membros Parlamentares

MP–Medidas Provisórias

PAICV – Partido Africano de Independência de Cabo Verde

PAIGC – Partido Africano de Independência de Guiné e Cabo Verde

PALOPs– Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

PCD-GR–Partido de Convergência Democrática Grupo de Reflexão

PCD – Partido da Convergência Democrática

PIB – Produto Interno Bruto

PRD – Partido da Renovação Democrática

PSD – Partido Social Democrático

PTS – Partido do Trabalho e da Solidariedade

RA – Regimento da Assembleia Nacional

RECC – Relações Externas, Cooperação e Comunidades

RES – Reforma do Estado e Segurança

SE – Sistema Eleitoral

STJ – Supremo Tribunal de Justiça

SQS – Saúde e Questões Sociais

TC – Tribunal Constitucional

TCMA – Taxa de Crescimento Média Anual

TCV – Televisão de Cabo Verde

UCID – União Cabo-Verdiana Independente e Democrática

UN – *United Nation*

UPICV – União do Povo das Ilhas de Cabo Verde

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	17
1.1 PROBLEMA DE PESQUISA.....	20
1.2 OBJETIVOS.....	22
1.3 HIPÓTESES.....	23
1.4 CONTEXTO E METODOLOGIA.....	27
1.5 QUADRO TEÓRICO.....	33
2 MODELOS DE TRANSIÇÃO (DEMOCRÁTICA) E ESCOLHA INSTITUCIONAL..	41
2.1 Cabo Verde e os contextos de transição democrática em África.....	42
2.2 Um modelo de controle de agenda em transições democráticas.....	46
2.2.1 Variáveis e Proposições.....	46
2.2.2 Engenharia institucional e os seus efeitos.....	53
2.3 Sistemas partidários e a organização do Legislativo.....	63
3. PERFIL DOS PARLAMENTARES ELEITOS EM CABO VERDE.....	79
3.1. Contexto social e institucional de representação democrática em Cabo Verde.....	80
3.1.1 Impactos institucionais, trajetória política e comportamento do parlamentar.....	88
3.2. Os representantes de Cabo Verde para além das regras e dos princípios universalista.....	97
3.3. Perfil Ocupacional e Profissional dos MPs de 1991 a 2011.....	106
4. O DESEMPENHO DO LEGISLATIVO.....	119
4.1. Indicadores da produtividade do Legislativo.....	121
4.2. Atividade legiferante e <i>Power balance</i> em duas Legislaturas (1996-99 e 2006-10).....	123
4.3. Volumes de iniciativas legislativas por áreas de regulamentação.....	129
4.4. O Poder Legislativo e a <i>public policy-making</i>	137
5. COMISSÕES PERMANENTES.....	145
5.1. Pressupostos teóricos sobre as Comissões Legislativas.....	147
5.2. Bases institucionais das Comissões Especializadas em Cabo Verde.....	154
5.3. Testando as comissões: Indicadores e Testes.....	161
5.4 - Comissões Especializadas do Legislativo um caso de <i>Agency looses</i> ?.....	178

6. CONCLUSÃO.....	185
REFERÊNCIAS	189

1 INTRODUÇÃO

Nos marcos do sistema poliárquico atual, caracterizado pela democracia representativa, é indiscutível a importância do relacionamento dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário para a eficácia da governabilidade e promoção de políticas públicas. De certa forma, esta ideia ampara o harmônico princípio de *checks and balances* e a clássica teoria da delegação de poderes, tanto entre os órgãos de soberania como entre cidadãos-eleitores e os seus representantes, a fim de que os interesses daqueles sejam por estes definidos no Parlamento (PITKIN, 2006). Assim, a representação de interesses deve ser interpretada não na base de teses tradicionais que a viam como expressão da “vontade geral”, “bem comum”, ou “interesse comum”- categorias desprovidas de uma ação determinada, mas no sentido de que os eleitos podem formular escolhas políticas consistentes e que uma vez escolhidas, elas são realmente implementadas (STROM, 1995: 45). Ocorre-se, porém, que por motivos vários nem sempre isso acontece. Por isso, não sem fundamento, assistimos um pouco por todo o lado salutares contestações e esforços na busca de modelos alternativos à democracia representativa¹ que se reputa estar-se em processo de desvitalização.

Todavia, a superação da representação enquanto substância fundamental desse sistema encontra-se ainda longe de ser ultrapassada. A produção e a implementação de políticas, bem como a sua fiscalização, sobretudo nas novas democracias, abrem espaços e possibilidades para que vários atores e esferas do poder se interagem no processo. Do Poder Legislativo, em especial, ao mesmo tempo em que se observa uma descrença nos partidos políticos² enquanto seu principal ator, demanda-se cada vez mais a sua proatividade e desempenho. Mantem-se ainda atual os registos de Weber (1993) de que,

a abolição total dos parlamentos ainda não foi exigida seriamente por nenhum democrata, por mais que ele seja contra as suas formas actuais [...] todos desejam mantê-los como a instância que garanta a existência de transparência

¹ A democracia representativa vem sendo diuturnamente questionada sobre o seu potencial no que tange ao cumprimento e envolvimento dos cidadãos nas decisões políticas que visem o bem comum. Em seu lugar propostas alternativas como o Modelo Participativo de Patman (1992); o Modelo Deliberativo de Elster (1998); Cohen (1998); Habermas (1964); o Modelo Feminista de Fraser (1996); Young (2001); o Modelo Pós-colonialista de Santos (1994); Mingolo (2000) e Quijano (1998) constituem o leque das opções propostas.

² Em Cabo Verde, por exemplo, dados da *Afrobarometer* de 2014 sinalizam que 73% dos inquiridos apontaram que os líderes dos partidos políticos estão mais empenhados em promover as suas ambições políticas do que preocupados com o povo (*AFROBAROMETER*, 2014, *Round 6*, Praia, 2015).

administrativa, a determinação do orçamento e, finalmente, o aconselhamento e a provação de projectos de leis, funções para as quais eles são insubstituíveis em qualquer democracia (WEBER, 1993, p. 121).

Em Cabo Verde, por exemplo, a Assembleia Nacional (AN), nome que é atribuído ao Poder Legislativo, encontra-se em algum descrédito perante a sociedade. Dados de *Afro barometer*³ que avaliam a Qualidade da Democracia em África, através de inquéritos realizados junto dos cidadãos, de 2011, 5ª *Round* e de 2014, 6ª *Round*, demonstram que os cabo-verdianos o colocam, consecutivamente, em 6º e 7º lugar, na ordem da confiança institucional, atrás do Exército, dos Tribunais, do Presidente da República, do Primeiro-Ministro, da Polícia e da Comissão Nacional de Eleições.

Recentemente, em Abril de 2014, na TCV – Televisão de Cabo Verde, no programa “Pontos nos Is”, debateu-se a produtividade e a reforma do Parlamento cabo-verdiano e os representantes dos partidos políticos com assento nesta casa foram unânimes em admitir que, apesar desse órgão se reunir mensalmente, a sua produtividade é baixa e ele não vem respondendo de forma eficaz às demandas dos cidadãos.

Há um desfasamento entre o ritmo diário de deliberação dos executivos (nacional e local, no nosso caso Câmara Municipal) e o ritmo mensal do funcionamento do Legislativo; existem ajudas orçamentárias que não chegaram a ser usadas porque a celeridade dos parceiros não encontrou respaldo no funcionamento do parlamento. Desde 1992 elegeu-se o núcleo de comunicação-documentação-informação como sendo área sensível para dinamizar a produtividade⁴.

No entanto, como se nota, pelas afirmações do coordenador do grupo responsável pelas reformas do Parlamento, as mudanças que se pensam introduzir vão no sentido de melhorar a questão da comunicação-documentação-informação, de apetrechar os gabinetes dos membros parlamentares, com a criação de um *staff* permanente e da resolução de regime de incompatibilidades e impedimentos. Contudo, essas medidas podem ficar aquém dos resultados preconizados, na justa medida em que não existe um estudo profundo que abarque, por exemplo, as dinâmicas partidárias no interior da casa parlamentar e que avalie as modalidades de delegação de tarefas e o impacto das regras (engenharia institucional) no condicionamento das iniciativas individual ou coletiva dos deputados.

3Afro barometer, “Qualidade da Democracia e Governação em Cabo Verde: Questões Nacionais e Confiança nas Instituições”, 2011 e 2014.

4 Palavras do representante do PAICV no debate, in: <http://www.rtc.cv/tcv/index.php?paginas=41&id_cod=32391>. Acesso em: 21 Abril. 2014.

Daí a “explicação potencial⁵” para a qual orienta esta pesquisa é a de que o jogo político-eleitoral que ancora a democracia representativa é feito de cálculos realizados por partidos políticos, mormente as suas lideranças, num dado arranjo institucional. Essas possibilidades de cálculo tornam difíceis e, por vezes, vulneráveis as apostas dos atores e decisores políticos nas preferências institucionais como respostas exclusivas para a resolução de problemas. Como defendeu Przeworski (1984) num sistema democrático não existe grupo ou instituição cujos interesses ou ações possam excluir aprioristicamente consequências políticas com uma margem razoável de certeza. É o oposto desta, portanto a incerteza que, paradoxalmente, dá “sabor” à democracia e turbinha no seu bojo a competitividade.

Com efeito, acresce-se ainda que, nas democracias contemporâneas falar da produtividade do Legislativo é, nos termos anteriormente preconizados, avaliar o seu relacionamento com o Poder Executivo (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1995; CHEIBUB, 2013; CHEIBUB & PRZEWSKI & SAIEGH, 2004; COX, 2006; CHEIBUB & LIMONGI, 2010; BRAUNINGER, 2008; RASCH, 2011). Porquanto, a importância do Legislativo reside também na forma como ele se interage com o Executivo a fim de cumprir com a representação e propiciar políticas públicas.

Na Ciência Política, no âmbito da Política Comparada muito se tem pesquisado sobre a eficiência e a eficácia do Legislativo, no sentido de que tais aspetos podem ampliar, consideravelmente, o enfoque da governabilidade democrática. Regra geral, os estudos correntes buscam a explicação numa perspectiva *office-oriented* recorrendo ao quadro legal-institucional que capta apenas os incentivos consagrados nos arranjos institucionais, relegando as barganhas das organizações partidárias e dos membros parlamentares na arena legislativa. Por exemplo, Hommond e Miller (1988); Kiewiet e McCubbins (1988), Ingberman e Yao (1986) e Schap (1986) esclareceram o papel das diversas instituições políticas com poder de veto no relacionamento Executivo-Legislativo. Shepsle e Weingast (1987) ilustraram as consequências de procedimentos das conferências restritivas das Comissões. Roner e Rosenthal (1978); Mackay e Weaver (1983); Denzau e Mackay (1983) tinham examinado o poder de agenda em configurações de regras fechadas.

⁵Hempel (1965) considera uma “explicação potencial” aquela em que seria a explicação correcta se tudo o que nela é referido fosse verdadeiro e funcionasse.

Através de cinco capítulos esta tese busca qualificar o debate em torno do desempenho do Poder Legislativo em Cabo Verde. No primeiro capítulo estão os componentes lógicos que orientaram a sua elaboração: o problema de pesquisa; os objetivos, geral e específico; o contexto e a metodologia; e o quadro teórico. No segundo capítulo, adotando a metodologia comparada, analisou-se a transição democrática cabo-verdiana no contexto dos Países Africanos da Língua Oficial Portuguesa, tanto com o intuito de desenvolver algumas considerações de natureza teórica com vista a subsidiar a argumentações subsequentes como, também, de sinalizar as diferentes formas de instituições políticas que emergiram nesse espaço, consoante a elite que dominou o controle da agenda no momento de transição. No terceiro capítulo afinou-se mais o debate centrado-o, exclusivamente, na realidade cabo-verdiana. Propõe-se, ali, uma caracterização do perfil dos parlamentares eleitos em Cabo Verde, desde a institucionalização da democracia até a última eleição legislativa de 2011 e a procura de possíveis relações entre o perfil profissional dos deputados e o desempenho do Legislativo. No quarto capítulo assegurou-se da avaliação da produtividade do Legislativo, em pares de eleição, de forma a apreender padrões de desempenho entre os dois partidos que até agora sustentaram os dois governos de gabinete-único durante o período democrático. Já no quinto capítulo, foram testadas as Comissões Especializadas existentes na Assembleia Nacional cabo-verdiana no intuito de identificar os contornos da organização intralegislativa e as capilaridades dos partidos políticos. E, por fim, no sexto capítulo, a conclusão traz uma síntese das discussões realizadas, à luz dos objetivos apresentados e do problema de pesquisa.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Assumindo a tese que instituições podem constranger a produtividade do Legislativo, esta tese parte da ideia de que tal como no jogo de xadrez, em que as regras são fixas, e de conhecimento público, mas são as estratégias investidas pelos jogadores que determinam o desempenho final, também no interior do Legislativo as estratégias partidárias influenciam nos padrões da produtividade. Em Cabo Verde, onde desde a transição democrática dos anos 90 ocorreram apenas governos de gabinete-único de maiorias qualificada e absoluta, respetivamente, princípios do tipo *free-rider* pelo qual optam os deputados do *status quo* e a fraca cooperação dos deputados de oposição que antevêm incertezas em relação à aprovação dos projetos com retornos eleitorais para a sua

base aliada constituem estratégias otimizadoras (racionais), porém, aparentemente, subótimas que analisadas úteis poderão ser para entender o desempenho do Legislativo. O envolvimento dos parlamentares neste curso da ação recorrente, que em regra produz aquilo que Schepsle (1995) denominou de “*structured induced equilibriums*”, constitui padrões típicos de “democracias majoritárias” (LIJPHART, 2011) que, por um lado, favorecem a estabilidade, a manutenção do *status quo* na arena parlamentar e influenciam o desempenho do Legislativo. Por outro lado, na perspectiva de alguns *electoral school* como Mayhew (1974) esta organização dos parlamentares, que se pressupõe ser determinada pelas lideranças partidárias e outras engenharias institucionais (como a Lei Eleitoral - LE, a Lei de Financiamento Partidário - LFP, o recrutamento para as listas eleitorais e para as Comissões) criam padrões de comportamento do tipo cartel na arena parlamentar (COX; Mc CUBBINS, 2005) de forma a controlar os fatores que afetam o sucesso eleitoral e diminuir a distância entre as preferências partidárias e os *outcomes* do Legislativo.

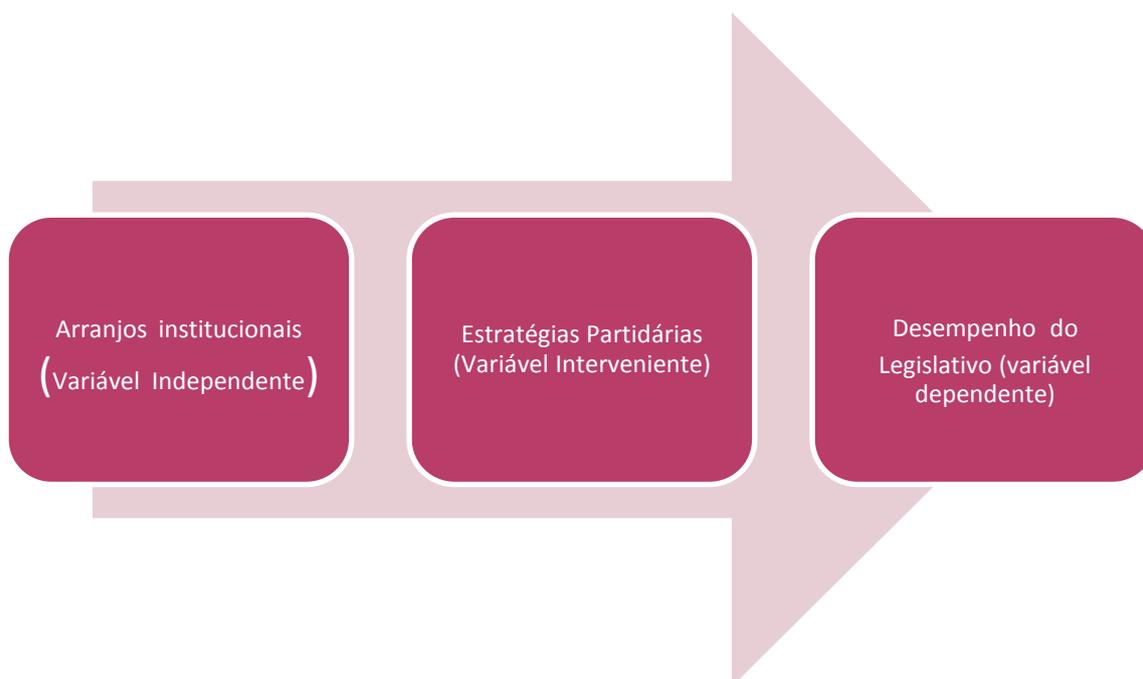
Com base nas constatações referidas e em *insights* provenientes de literaturas já consagradas no *mainstream* da Ciência Política problematiza-se a seguinte questão: qual é o efeito das estratégias partidárias no desempenho das instituições legislativas em Cabo Verde, em dois pares de legislatura: de 1991 a 2001 – Governo do MPD⁶ e de 2001 a 2011 - Governo do PAICV⁷?

O argumento assim formulado (representado na Figura 1) foca em estratégias partidárias como variável interveniente que – transcorrendo dos arranjos institucionais, (variável independente) – impacta na produtividade do Legislativo. Lateja este raciocínio o argumento que, enquanto prescrições ou proscricções específicas para ação, os arranjos institucionais são regras em torno das quais convergem as expetativas e as preferências dos atores nas suas tomadas de decisão. Dito de outro modo, este recorte analítico insere-se, especificamente, em linhas de entendimento que veem a produtividade das instituições como resultado de mistura de normas e padrões de comportamento.

6 Movimento Para a Democracia.

7 Partido Africano de Independência de Cabo Verde.

FIGURA 1 - Esquema causal da produtividade do Legislativo



Na linha em que se busca explorar as estratégias partidárias são entendidas, em grande medida, como resultados de incentivos institucionais. A sua inserção sobre esta flecha causal, entre a variável independente e a dependente, significa que enquanto categoria operativa as estratégias partidárias de facto importam. Embora, reconhece-se que a despeito das regras os atores agem também em um sistema definido por seus próprios interesses, poder ou interação. Ou seja, perante certas condições restritivas específicas os atores jogam e podem ter um impacto significativo. Weber (1977) tinha afirmado que no mercado, um campo que pode servir de metáfora para a Ciência Política,

as acções sociais não são determinadas pela orientação de qualquer tipo de norma vista como válida, nem são elas baseadas nos costumes, mas inteiramente no fato de que o tipo correspondente de acção social está na natureza do caso adaptado o melhor possível aos interesses normais dos atores conforme eles mesmos percebem-nos (WEBER, 1977: 30).

1.2 OBJETIVOS

Esta pesquisa propõe como objetivo geral avaliar o papel das estratégias partidárias no desempenho do Legislativo em Cabo Verde.

Os objectivos específicos são:

- (a) conhecer as estruturas de decisão na casa parlamentar e o seu efeito no desempenho institucional;
- (b) examinar as regras do jogo político para avaliar o seu impacto na reprodução do equilíbrio e comodismo dos agentes na arena parlamentar;
- (c) identificar os poderes de veto nas instâncias do Partido, nas Comissões e o seu impacto nos “agency losses⁸”;
- (d) calcular, a partir das posições dos deputados na diretoria do partido, o índice de adesão partidária para os membros das comissões de forma a inferir sobre o controle ou a auto-seleção dos agentes das comissões especializadas;
- e) relacionar os padrões de controle partidário dos MPs com os *outcomes* do Legislativo.

1.3 HIPÓTESES

Partindo de constatações que em democracias de sistemas majoritários ou de sistemas eleitorais proporcionais que produzem efeito majoritário em função da combinação de fatores como a baixa magnitude dos distritos, como é o caso de Cabo Verde, a pertença à aliança eleitoral do Governo incentiva os partidos políticos que o suportam a tomar como seus os atos legislativos produzidos por aquele órgão; e que os partidos da oposição, por anteverem incertezas em relação à aprovação dos projetos com retornos eleitorais capazes de maximizar o seu voto junto do eleitorado pouco colaboram na proposição de propostas, propomos as seguintes hipóteses:

H1: Em regimes semipresidenciais a delegação de poderes do Legislativo (mandante) ao Executivo (agente) não limita o controle do Parlamento sobre os atos do Governo, sobretudo em matéria da produção legislativa.

H2: O padrão do desempenho do Legislativo reflete as preferências da maioria e a sua estratégia de decisão em transferir os custos do Legislativo para o Executivo.

Sobre essas hipóteses, assentam, também, argumentações que encontram respaldo nas ideias de Downs (1999) quando sintetiza o argumento de que: “os partidos formulam políticas a fim de ganhar eleições [...] o partido governante executa essa função apenas na

8 Prejuízos causados pelo comportamento oportunista dos agentes.

medida em que fazê-lo promove as ambições privadas de seus membros” (DOWNS, 1999: 50). Considerações que, de certa forma, Schumpeter (1950) tinha observado no campo econômico e aplicado com mestria na análise política. Afirma este autor que:

Igualmente [comparando o campo político ao econômico], o significado ou função social da atividade parlamentar é, sem dúvida, produzir legislação e, em parte, medidas administrativas. Mas, a fim de entender como a política democrática atende a essa finalidade social, devemos partir da luta competitiva pelo poder e cargos e perceber que a função social é preenchida, por assim dizer, incidentalmente – no mesmo sentido que a produção é incidental à produção de lucros. (SCHUMPETER, 1950: 282).

Ademais, no contexto das organizações, Selznick (1952) tinha feito o mesmo registo ao afirmar que todas as organizações formais são moldadas por forças tangenciais às suas estruturas racionalmente ordenadas e metas declaradas. Assim, fez notar este autor que “os indivíduos dentro do sistema tendem a resistir a ser tratados como meios. Eles interagem como conjuntos, fazendo valer os seus próprios problemas e objetivos especiais” (SELZNICK, 1952: 194). Acrescenta ainda que, com os seus posicionamentos, os indivíduos tendem a desenvolver uma estrutura informal dentro da organização que refletirá os seus esforços espontâneos e de subgrupos para controlar as condições de sua existência. O que no limite, assevera o autor, terá consequências para o próprio sistema formal de delegação de poderes.

Ante as constatações expostas, a construção desta tese versa três conceitos operatórios: Arranjo Institucional, Estratégias Partidárias e Produtividade do Legislativo. No que se segue abaixo, (Quadro 1) apresenta-se o processo de transformação desses níveis abstratos de conceituação (conceito) para indicadores empíricos (variáveis) e mensuráveis (indicadores operacionais).

QUADRO 1 - Operacionalização dos conceitos.

Conceitos operacionais	Definição	Indicadores
Arranjo institucional	Engenharias institucionais que normalizam as tomadas de decisão entre o Legislativo e o Executivo na arena parlamentar em matéria de <i>accountability</i> , produção de leis e políticas públicas.	Regras constitucionais; Regimentos do parlamento e estatutos dos partidos políticos.
Estratégias partidárias	Busca da efectividade operacional tendentes a influenciar políticas e estabelecer conexões eleitorais. Procedimento que, de certa forma, implica na distribuição, sobretudo, de incentivos seletivos por parte dos líderes partidários (PANEBIANCO, 2005).	Recrutamento dos candidatos ao parlamento; Distribuição dos membros das Comissões; Formas de decisão; Disciplina partidária
Produtividade do Legislativo	Projetos de lei e propostas de lei apreciados na casa parlamentar	Medidas provisórias; Leis introduzidas, sancionadas e vetadas.

Fonte: Elaboração própria, 2014.

A análise em torno da apreensão de engenharias institucionais que regulam as relações Executivo-Legislativo visa saber se há alguma relação entre as modalidades de transição democrática e os elementos procedimentais da *polis*, nas novas democracias africanas, sobretudo no subconjunto dos PALOPs⁹ em que Cabo Verde faz parte. Ou seja, como explicar a origem das regras que regulam o processo decisório? Até que ponto as regras decisórias impatam no “desempenho institucional” e, por conseguinte, nas estratégias dos atores parlamentares? Como estão distribuídos os poderes de veto nas instituições?

A racionalidade destas questões orienta-nos para um outro patamar argumentativo que é a relação entre o desempenho de sistemas políticos e variáveis vinculadas ao momento de formação das instituições. Tese, de resto, corroborada por alguns autores como Lijphart (2011) e Huber e Powell Jr. (1994). O primeiro, por exemplo, mede o desempenho do regime democrático segundo a capacidade de as suas instituições incorporarem grupos e partidos minoritários ao mundo político, criando para o efeito a denominação de Democracias Majoritária e Consensual. Assim, para este autor, os sistemas

⁹Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa. Esse subconjunto de países é composto por Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe. A sua escolha enquanto recorte empírico tem a ver, por um lado, com a partilha de história e processos políticos comuns recentes como a conquista da independência nacional no início da década de 70 do séc. XX e a transição para a democracia no início dos anos 90 do mesmo período. Por outro lado, a sua incorporação, em alguns momentos desta, tem por objetivo dar consistência à análise de alguns elementos de arranjos institucionais compartilhados entre os seus países.

eleitoral, partidário e de governo, regime cameral e sistema administrativo devem ser avaliados segundo o grau de maior ou menor proximidade com uma concepção majoritária de democracia. Assim, em países marcados pela heterogeneidade sociocultural como por exemplo a Bélgica, África do Sul, para citar alguns, o autor propõe um sistema consociacional, como variável independente, para maximizar o peso das minorias na estrutura governamental. Já Huber e Powell Jr. (1994) avaliaram os diferentes sistemas políticos segundo a sua capacidade de satisfazer as preferências do eleitor mediano tomando a perspectiva de Downs (1999). Partindo eles da classificação do posicionamento dos eleitores em um *continuum* esquerda/direita, concluem Huber e Powell que governos eleitos em sistemas políticos proporcionais, ou consociacionais na lógica de Lijphart, expressam de forma mais fidedigna a posição ideológica do eleitor mediano do que governos eleitos em sistemas políticos majoritários. A semelhança de Lijphart, os autores tomam como variável causal – independente - o peso dado às minorias no momento de formação das instituições políticas.

Concernente às estratégias partidárias procura-se explicar, não obstante aos freios institucionais existentes, como é que grupos de partidos buscam influenciar a arena parlamentar? O foco da análise recai sobre a (in)flexibilidade das organizações partidárias no recrutamento e indicação dos seus membros para cargos parlamentares e a astúcia das suas lideranças, tanto quando são majoritárias como quando são minoritárias, no controle que exercem sobre os deputados em particular.

Se os arranjos institucionais importam e podem fornecer o balanceamento das forças externas e o seu peso na determinação de posicionamento dos agentes, a análise das estratégias partidárias permite entender a tática dos partidos através das suas lideranças em influenciar as políticas no Parlamento, como defendem alguns *policy school* (CLAUSEN, 1973; KREHBIEL, 1998) e, conseqüentemente, maximizar os seus objetivos eleitorais na perspectiva de *electoral school* (MAYHEW, 1974; CoX & McCubbins, 2005).

Para Smith (2007), por exemplo, a influência dos partidos políticos e das suas lideranças no *environment* parlamentar podem ser tanto direta ou indireta; positiva ou negativa. No contexto do Congresso Americano estudado pelo autor, as influências indiretas se exercem, sobretudo, pela via do controle da agenda por parte de um dos atores em presença. A liderança partidária, neste caso, determina a forma e o conteúdo das legislações a serem consideradas nas Comissões e no Congresso. Já a influência direta é exercida pelo mesmo ator através de pressões individualizadas ou pelos dispositivos legais criados pelos partidos, como a lealdade partidária, pressões individualizadas e

encaminhamento das propostas. Em troca, nos moldes defendidos pelo Panebianco (2005), a liderança fornece incentivos que podem ser tangíveis ou não, como o assentamento e a presidência nas Comissões, na mesa parlamentar e a assistência nas campanhas de forma a fortalecer o posicionamento dos membros parlamentares com a sua base eleitoral.

1.4 CONTEXTO E METODOLOGIA

Atualmente a qualidade da democracia preenche a metagenda da Ciência Política e as recentes experiências democráticas vêm sendo avaliadas pela literatura da Política Comparada, sob a ótica do desempenho institucional. Nesta senda interpela-se com alguma objetividade um pouco, por todo o lado, os arranjos institucionais das velhas e novas democracias no que tange às suas formas do governo, aos sistemas eleitoral e partidário, bem como ao comportamento dos atores políticos nas suas tomadas de decisão. Neste cenário, Cabo Verde com um repertório de cinco eleições legislativas no contexto de uma democracia parlamentar, conquistada durante a “Terceira onda” (HUNTINGTON, 1991) de democratização tem também apostado no aperfeiçoamento e fortalecimento das suas instituições democráticas. É neste sentido que esta tese se posiciona no intuito de aportar contribuições que úteis serão tanto para os decisores políticos, como também para a ampliação do escopo de análise da Ciência Política. Aos primeiros, espera-se que, a pesquisa trará conhecimentos no sentido de que na arena parlamentar não bastam as regras para garantir a produtividade. Ao segundo o contributo será, no sentido de estender os marcos da análise política para novos espaços sociais e reforçar a ideia de que o *environment* institucional cria regras ocultas, por vezes, mais eficazes do que aquelas que promanam *strictu sensu* das instituições, na justa medida em que os atores em processo de interação transgridem ou transigem as regras formais e padronizam as suas práticas em função de putativos *payoffs*.

Situando esta pesquisa no terreno da Política Comparada serão examinadas quatro legislaturas (IV de 1991-95 a V de 1995-00; a VI de 2001-06 e a VII de 2006-11) que constituem dois pares de “amostras opostas”, de situações existentes na legislatura cabo-verdiana. A IV Legislatura (de 1991-1995) marca a primeira no contexto da democracia e teve o MPD, partido criado com a abertura política em 1990, como governo majoritário e força dominante na arena parlamentar. A V Legislatura (de 1995-2000) foi uma

continuação tanto em termos da maioria governamental como parlamentar do período precedente. Já a VI Legislatura (de 2001-06) sinaliza o primeiro revezamento do poder que fez regressar o PAICV como majoritário à arena governamental e parlamentar. E, por último, a VII Legislatura (de 2006-2011) manteve o mesmo formato da legislatura anterior tanto no que diz respeito ao Governo como ao Parlamento.

Com a abertura política em 1990, pela via de negociação, o MPD partido criado a 14 de Março de 1990, conseguiu a maioria qualificada com mais de 2/3 dos deputados na Assembleia Nacional, em virtude de ter ganho as eleições de 13 de Janeiro de 1991, disputadas com uma única força política - o PAICV- que se encontrava no poder, como Partido-único, desde a independência nacional conquistada em 1975. Com o *score* de votos obtidos, esse partido político criou uma nova Constituição, em 1992 e desconsiderou a revisão constitucional de 1990 (operada na Constituição de 1980, a primeira do país) em cujos marcos balizaram todas as instituições que nortearam a transição democrática. Também, em meio a muitas contestações políticas, mudou a Bandeira e o Hino Nacionais¹⁰; e protagonizou a aprovação de um novo regimento para a organização dos trabalhos na Assembleia Nacional – RA. Tudo isto, num *environment* institucional pautado por um Executivo de gabinete único e um Legislativo cujas cadeiras são, maioritariamente, preenchidas pelos seus representantes.

Porém, regista-se que, cedo em 1994 o MPD enfrentou a sua primeira cisão originando o PCD – Partido da Convergência Democrática, cujos elementos eram, até então, alguns Ministros e dirigentes da cúpula do partido que se rebelaram contra colegas seus do Governo por estes terem envolvidos em escândalos e corrupções.

No entanto, a despeito desta cisão o MPD voltou a ganhar as eleições legislativas de 1995 com a maioria qualificada dos votos expressos (Quadro 5). Porém, as fortes investidas neo-liberais do governo, com um vasto programa de liberalização e privatização, novas acusações de corrupção foram sobre o seu governo lançadas e o partido que o sustentava teve que enfrentar a segunda cisão política, dando origem em 1997 ao PRD – Partido da Renovação Democrática, mais uma vez fundado por remanescentes membros do governo do MPD saído das eleições legislativas de 1995.

10 A mudança da Bandeira e do Hino Nacional foram protagonizados sob a alegação de que havia uma usurpação desses dois símbolos da soberania nacional por parte do partido – PAICV, uma vez que este incorporou os mesmos símbolos nas suas manifestações partidárias. Regista-se que aquelas decisões causaram acesos debates entre os partidos políticos e muitas celeumas na sociedade cabo-verdiana.

Ante essas cisões, a 14 de Janeiro de 2001, o MPD perde as eleições e o PAICV reconquista o poder, com maioria absoluta dos votos, (Quadro 2) dando início a VI legislatura que sinaliza o teste de duas transferências de votos (HUNTINGTON, 1994) . Isto numa disputa eleitoral bastante heterodoxa em que se apresentaram ao pleito, para além daquelas duas agremiações partidárias, uma coligação e mais dois partidos políticos: a ADM - Aliança Democrática, composta pela coligação de PCD e da UCID – União Cabo-Verdiana Independente e Democrática, criada logo após a Independência Nacional; o PRD e o PSD - Partido Social Democrático, que se germinou da cisão da UCID em 1992. Todavia, o quadro bipartidário reconfirmou-se na justa medida em que nenhum desses partidos políticos conseguiu obter resultados expressivos (Quadro 2) capazes de lhes conferir algum potencial de chantagem.

A VII Legislatura, como anteriormente referimos, deu continuidade à anterior legislatura e o PAICV continua no poder até hoje (2015) nos moldes em que o tinha conquistado.

QUADRO 2 - Percentagem de votos por pleitos eleitorais em Cabo Verde

Pleitos eleitorais/ Legendas	PAICV %	MPD %	UCID %	PSD %	PCD %	PRD %	PTS %	ADM %
1991	32	62						
1995	29,75	62,29	1,65	0,67	6,71			
2001	47,8	39,2		0,4		3,3		5,9
2006	52,30	44,02	2,64	0,39		0,64		
2011	52,9	42,4	4,41	0,19			0,46	

Fontes: BO – Boletins Oficiais, n.3 de 25 de Janeiro de 1991; n.52 – II Série de 27 de Dezembro de 1995; n. 52 - I Série de 22 de Janeiro de 2001; n. 11- I Série de 14 de Março de 2006; e n. 7 –I Série de 19 de Fevereiro de 2011.

É neste contexto marcado pela paulatina institucionalização da democracia, com a ocorrência de várias dinâmicas partidárias, caracterizadas pelo surgimento, vitória, derrota e até extinção de novos e velhos partidos políticos que esta pesquisa busca cobrir a relação Executivo-Legislativo de 1991 a 2011, analisando o marco e produção legais criados.

Reitera-se que a contextualização deste recorte analítico é importante para controlar algumas variações de contaminação quais sejam a apreensão de: a) legislativos com presença de governos sustentados por partidos políticos diferentes; b) igual período de tempo comparativo dos governos – dez anos para cada; c) secessões ou divergências ocorridas durante as legislaturas; e d) dinâmicas políticas diferenciadas no recrutamento dos deputados e destes para as Comissões Especializadas.

A validação das hipóteses propostas será efetuada, através da criação de indicadores, tendo em consideração apenas duas funções básicas do Legislativo na interacção com o Executivo: legislar e formular políticas públicas de desenvolvimento.

Por indisponibilidade de fontes fica de fora a tarefa fiscalizadora do Legislativo através de instrumentos próprios, como as CPIs - Comissões Parlamentares de Inquérito, ou através de atos requeridos em instâncias outras como as ADIs - Ações Diretas de Inconstitucionalidades junto do Supremo Tribunal de Justiça - STJ, órgão que em Cabo Verde faz vez do Tribunal Constitucional–TC, ainda por regulamentar.

Ressalta-se, nestes termos, que o foco da pesquisa é muito mais o sistema partidário-parlamentar do que o sistema partidário-eleitoral. Embora, existam influências deste sobre aquele, como mais a frente tentaremos demonstrar, em Cabo Verde a arena parlamentar pouco se interconecta com a arena eleitoral e a situação nesta só tenuemente afeta os *payoffs* dos MPs - Membros Parlamentares.

Assim, as sete Comissões Especializadas¹¹ criadas na casa parlamentar cabo-verdiana, (*Assuntos Jurídicos, Direitos Humanos e Comunicação Social - AJDHCS; Finanças e Orçamento - FO; Economia, Ambiente e Ordenamento do Território - EAOT; Relações Externas, Cooperação e Comunidades - RECC; Reforma do Estado e Segurança - RES; Saúde e Questões Sociais–SQS e Educação Cultural, Juventude e Desporto - ECJD*) serão analisadas durante as quatro legislaturas, de forma aleatória e semestral, não durante todos os anos da legislatura. Esta procedência possibilita a diminuição de documentos de captura de informação, uma vez que em Cabo Verde, contrariamente ao que postularam Young & Heitshusen (2003) em relação à *House of Representatives*, as Comissões Especializadas raramente variam durante a legislatura. Entretanto, quando ocorrem são em números inexpressivos que não afetam os resultados da análise. Recorda-se que em Cabo Verde os governos foram sempre de gabinete-único, com um suporte seu também

¹¹A denominação das Comissões Especializadas foi, consecutivamente, alterada durante as quatro legislaturas. Para esta pesquisa manteve-se a denominação inicialmente atribuída.

majoritário no parlamento. E aos deputados não lhes são permitidos mudar de legenda, o que, por um lado, induz equilíbrio ao Executivo com reflexo no Legislativo mas, por outro lado não cria dinâmicas institucionais para a recomposição das comissões ao longo da legislatura. O Artigo 14º do RA afirma que,

os deputados que não tenham integrado, deixem de integrar qualquer Grupo Parlamentar ou que deixem de ser representantes de partidos políticos por sua livre iniciativa ou por dele terem sido excluídos, nos termos dos respectivos regulamentos internos, passam a exercer o mandato como independente, dando ao Presidente da Assembleia Nacional o conhecimento do facto (REGIMENTO DA ASSEMBLEIA NACIONAL, 2014: 7).

Em complemento diz a Constituição da República, (2010) a propósito de Perda e renúncia do mandato, que “perde o mandato os deputados que se inscrevam em partido diverso daquele pelo qual foram apresentados a sufrágio.” (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE CABO VERDE, artigo 171º, 2010: 106)

Em matéria do recrutamento para a constituição das Comissões Especializadas, seguiremos os postulados da abordagem neo-institucionalista proposta por Epstein e O'Halloran (1999) e testaremos as três funções que as comissões podem desempenhar simultaneamente: *distributivista*, *informacional* e *partidária*. Ao conjecturarmos a fraca possibilidade da existência de um *trade off* entre a arena eleitoral, a arena parlamentar e, por conseguinte, também com as comissões, partimos da constatação de que em Cabo Verde, apesar da adoção do sistema eleitoral de votação em Lista Fechada e o Código Eleitoral (artigo, 340º, Capítulo II, p.106) consagrar que “o poder de apresentação das candidaturas cabe aos órgãos competentes dos partidos políticos ou das coligações de partidos políticos, desde que registados no Tribunal Constitucional à data da apresentação de candidaturas”, o legislador abriu algumas possibilidades para o surgimento de *outsiders* na arena parlamentar.

Se não vejamos: conforme as ressalvas do artigo 341º do Código Eleitoral “as listas de candidaturas podem integrar cidadãos não inscritos em partidos políticos, desde que como tal declarados” (CÓDIGO RLEITORAL, artigo 341º, 2010: 107). Assim, a verificação dos dispositivos que regulam diferentes formas de recrutamento dos membros parlamentares podem revelar processos intrapartidários de tomada de decisões que, no limite, venham a corroborar parte da nossa hipótese. Nesse sentido os achados podem vir a

confirmar ou a infirmar que em contextos de maior ou menor inclusão de independentes, como consagra aquela norma eleitoral, a produtividade pode fazer diferença.

A operacionalização da testagem do recrutamento para as Comissões Especializadas é feita através da criação de alguns indicadores para aprender o “núcleo explicativo” das abordagens interpretativas em cada Comissão. Por exemplo, como a linha informacional põe ênfase no estoque de informação do parlamentar, uma vez que a sua posse reduz os custos de aquisição de informação, os indicadores a serem testados nas comissões serão: a área de formação académica dos membros para a sua pertença ao órgão, experiência executiva ou legislativa anterior, ou se o deputado já pertencia, anteriormente, esta comissão. Para o efeito cria-se, para ambos os casos, uma variável *dummy* em que o valor (1) significa, por exemplo, que o candidato da comissão possui formação afim para a área e o valor (0) que o deputado não possui formação na área que em tese requer a comissão.

Para a linha partidária, não podendo obter informações sobre a posição dos deputados na lista eleitoral e nem obter o acesso às votações nominais testaremos o tempo de ingresso dos MPs (através de variáveis ordinais como o número de anos que o deputado já tenha no Parlamento: 3 ano, 6 ano, 9 anos,...) e a pertença do deputado ao diretório do partido, isto é se o deputado tem, no presente, cargo na burocracia partidária ou na mesa parlamentar como indicadores complementares - variável *dummy*.

Em matéria da produtividade, na plenária, o número de medidas (leis) aprovadas constitui a variável dependente. Para a produtividade nas Comissões Especializadas propõe-se criar os seguintes indicadores: número de medidas/leis aprovados e a percentagem de membros de comissão com *expertise*. Para a Produtividade no Plenário, os indicadores serão: Quem é o Partido que está no governo? Quantas leis foram apresentadas e quantas foram aprovadas?

Nestes termos, a metodologia a adoptar para esta tese é a pesquisa quantitativa. Todavia, ressalta-se que a construção da tese não se prescinde dos métodos qualitativos. O primeiro visa dar tratamento às evidências empíricas roladas e submetidas a padrões de predições já elaboradas pela *main stream* da literatura sobre a Política Comparada com o foco de análise nas relações Legislativo-Executivo. Neste âmbito, o método estatístico e a regressão logística foram os métodos escolhidos. O tratamento estatístico está presente nas diversas etapas desta pesquisa. Contudo, é na organização e apresentação das informações sob forma de gráficos, tabelas e histogramas, etc., que ele melhor se evidencia. A regressão logística é usada para testar o recrutamento para as Comissões do parlamento. Neste caso,

a constituição das comissões é tida como variável dependente cujas explicações, variável independente, vão ser buscadas, testando tanto a linha partidária, de forma identificar o *trade-off* entre partidos e comissões e/ou a linha informacional para averiguar a lógica de *seniority*.

Já a pesquisa qualitativa, não obstante quase sempre latente na produção acadêmica, aparece diluída ao longo das argumentações e contextualizações para dar conta do estado da arte da problemática em análise. Especificamente, ela é alçada no sentido de explicar as regras decisórias que orientam o *modus operandi* dos atores, nas eleições para a casa parlamentar e na casa parlamentar.

O Neoinstitucionalismo, com a sua vertente histórica e *Rational Choice*, é a abordagem de análise em torno da qual a tese irá se fundamentar. O Neoinstitucionalismo¹², como se sabe, interpretou os parâmetros organizativos do Legislativo, baseados nas Comissões. O seu recurso faz-se *mister* para enquadrar em um contexto institucional mais amplo os padrões de recrutamento para as Comissões do Legislativo, em Cabo Verde, e averiguar as influências de fatores exógenos derivados do conjunto das instituições, portanto, o *evirionment* no qual a Câmara Parlamentar opera, o que pode contribuir para compreender o funcionamento das Comissões mesmo como espaços institucionais secundários.

A vertente *Rational Choice* do Neoinstitucionalismo ajuda-nos a identificar as estratégias dos líderes partidários no sentido de angariar putativos *payoffs* através do controle dos membros parlamentares e das Comissões Especializadas e no acionamento das instâncias de veto e de produtividade. Já o institucionalismo histórico fornece-nos filtros teóricos para explicarmos a origem e a sedimentação das instituições políticas do subconjunto dos PALOPs e em especial, Cabo Verde.

1.5 QUADRO TEÓRICO

Estudos que envolvem relações Executivo-Legislativo têm demonstrado que engenharias institucionais diferentes produzem *outcomes* diversificados. Shugart e Carey (1992) partindo da conexão entre “desenho constitucional” e “dinâmica eleitoral” examinaram a relação entre Executivo - presidentes e Legislativos. Na perspectiva deles os

12 LONGLEY & DAVIDSON, 1998.

poderes executivo e legislativo nunca estão plenamente separados no presidencialismo. Na Constituição Americana, registam os autores, “*Separation in some respects serves to ensure interdependence – that is, checks – in others*” (SHUGART & CAREY, 1992:19). Os *Federalist Papers* pretendiam, segundo Shugart e Carey, que freios pudessem ser impostos às partes para que a existência e a sobrevivência dos poderes não ficassem ameaçadas. Em comparação, os autores mencionaram que sistemas parlamentares se situam entre a eficiência e a representatividade e os sistemas presidenciais podem obter ambos (uma eleição presidencial eficiente e um parlamento representativo), mas, no entanto, tendo ambos a probabilidade de tensões é eminente.

Ao estudar o processo decisório em sistemas políticos democráticos, Tsebelis (1997) acresce que “nos sistemas parlamentares, o Poder Executivo controla a agenda e o Poder Legislativo aceita ou rejeita as propostas, enquanto nos sistemas presidenciais o Legislativo formula as propostas e o Executivo as sanciona ou veta” (TSEBELIS, 1997: 97). No contexto brasileiro em que predomina um tipo específico de Presidencialismo - Presidencialismo de Coalizão (ABRANCHES, 1988) - demonstraram Figueiredo e Limongi (2001) que, não obstante ao Legislativo o Executivo determinar a agenda a tensão não é imanente como prognosticaram Shugart e Carey (1992). Nem tão pouco decorre nos moldes propostos por Tsebellis. Para os autores, no caso brasileiro, “o controle exercido pelo Executivo e pelos líderes partidários reduz as *chances* de sucesso das iniciativas individuais dos deputados” (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001:10). Por conseguinte, também, como afirmam,

Esse controle exercido pelo presidente e os líderes partidários sobre a agenda dos trabalhos parlamentares e do processo decisório no Congresso, com base em seus poderes institucionais, tem efeitos significativos sobre o desempenho da coalizão de apoio ao presidente e sua capacidade de manter-se unida ao longo do tempo”. (SHUGART & CAREY, 1992:38)

Ao estabelecer a comparação entre 36 democracias contemporâneas para identificar os tipos pertencentes, Consensuais ou Majoritárias, Lijphart (2011) propôs a relação Executivo-Legislativo como uma das dimensões de análises. Ao levar em consideração que no Modelo Majoritário de democracia há o predomínio do Executivo e no Modelo Consensual existe um equilíbrio entre um e outro poder, o autor contrapõe os sistemas presidencialistas e parlamentaristas. De acordo com a sua argumentação, no sistema presidencialista existe mútua independência e proibição de que os representantes participem do Executivo e do Legislativo ao mesmo tempo. Já no sistema parlamentarista o

Executivo depende da confiança do Legislativo e os seus membros podem participar do Executivo. Acresce ainda ao argumento o direito de dissolução do Legislativo que o Presidente não teria como à exceção de França e Israel no conjunto das democracias estudadas pelo autor.

A despeito de tudo isso, o autor afirma que, a clivagem presidencialismo – parlamentarismo não constituem pressupostos para esclarecer as relações entre Executivo e Legislativo dado a existência de balanços diferentes de poder. Alguns com o predomínio para o Executivo e outros para o legislativo. Contudo, para pôr em relevo o papel do Executivo presidencialista ante o Legislativo, Lijphart enumera três fatores: (i) os poderes presidenciais definidos nas constituições; (ii) a força e a coesão dos partidos nas legislaturas e (iii) a legitimidade do mandato derivado da eleição popular. Do elencado nota-se, desde logo, que o autor quis pôr em reparo que em (i) reside o caráter estável do poder e em (ii) e (iii) esse órgão depende das eleições. Enquanto isto, define como indicador de dominância do Executivo sobre o Legislativo nos sistemas parlamentaristas a duração do gabinete.

Em um aspecto fundamental, os argumentos deste autor colidem com os de Shugart e Carey (1992) ao afirmar que, a separação de poderes não é melhor critério para definir o presidencialismo quando se busca diferenciá-lo de parlamentarismo. Todavia, de outra forma, mas de maneira semelhante a estes, Lijphart também coloca a ênfase em vários critérios decorrentes do poder e da continuidade de executivo e reduz o legislativo num conjunto de forças partidárias, com ou sem coesão, que se orientam à volta de interesses particulares ou de agremiações.

Avançando no debate, em termos da engenharia institucional, Cheibub (2013), na perspectiva comparada, através de uma análise acurada de sistemas políticos durante 150 anos (de 1850-2000), referentes a 401 constituições, refuta a ideia propalada de que, em geral, nos últimos tempos o Legislativo esteja perdendo poder para o Executivo. Através de um conjunto de índices diferenciados que medem os dois poderes o autor conclui que, no geral, é uma falácia falar em executivos fortes e legislativos fracos. Pois, “a expansão do Poder Executivo deu-se concomitantemente com a do Legislativo: ambos se expandiram ao longo dos anos [...] as democracias contemporâneas se sustentaram, cada vez mais, tanto em um executivo, quanto em um legislativo fortes” (CHEIBUB, 2013: 21). Ademais, reitera este autor que o pacote presidencialismo e parlamentarismo não influem

nas relações Executivo-Legislativo. Para fundamentar o seu argumento o autor testa a maneira como as constituições (Presidencialistas e Parlamentaristas) atribuíram os poderes como a Confiança na Assembleia, Chefe do Estado eleito pelo povo; Decreto Executivo; Poderes de Emergência; Iniciativas Legislativas; Supervisão Legislativa; Veto do Executivo e Nomeação. De seguida, comparou cada Constituição com cada uma das outras no que se refere aos atributos. Para cada um dos 80,200 pares de constituições obtidos computou um índice *dummy* de similaridade entre eles, em que índice igual a (0) compõe um par de constituições que diferem em todas as dimensões acima listadas e índice igual a (1) compõe um par de constituições idênticas naquelas dimensões anunciadas. Diz o autor que, “se parlamentarismo e presidencialismo são, de fato, pacotes institucionais, devem-se observar índices de similaridade relativamente altos entre os pares compostos por duas constituições presidencialistas ou duas constituições parlamentaristas, e relativamente baixos entre os pares por duas constituições com formas de governo diferentes”. Porém, no geral, conclui que “sistemas de governo não ajudam muito a prever como as relações Executivo e Legislativo se estruturam. Para fazer esta previsão, na verdade, vale mais a pena saber o século, o país e a região, nos quais as constituições de cada par foram escritas do que as suas formas de governo” (CHEIBUB, 2013: 23).

Desde que North (1990) formulou no campo da economia a famosa máxima, “as instituições contam”, com o argumento de que elas determinam a estrutura de incentivos, reduzem as incertezas nas interações humanas, ajudam a resolver o problema de coordenação e a performance das economias, surgiu uma conspícua literatura¹³ destinada a produzir provas a favor ou contra as suas teses. Porém, o debate resultante traduziu-se numa complementaridade, no que tange às vias de promoção do desenvolvimento humano ao incorporar àquelas o papel dos indivíduos. Pois, o processo de desenvolvimento tem demonstrado que a institucionalidade não elide a ação política dos indivíduos e os seus efeitos. Em contrapartida, ela enriquece-a.

Assim sendo, a despeito das discussões e debates para garantir a estabilidade e a eficácia das regras, concernentes à busca de melhores arranjos institucionais, vários autores como Inglehart (2002); Putnam (1996); Almond e Verba (1980); Ronald e Norris (2011) têm alertado que o desenvolvimento político é, também, condicionado pelo indivíduo, na justa medida em que a cultura importa. Como defende Tsebelis (1998), se as instituições

13 Veja-se, por exemplo, Daron (2012); Arend (2008; 2011); Tilly (2013) que, recentemente, apresentaram obras de realce no domínio das instituições no campo da Ciência Política.

importam e merecem ser estudadas é porque abrem possibilidades de cálculo racional e estratégico por parte de atores.

Recentemente, Montero (2009), num livro intitulado *Presidentes y Parlamentos: Quién controla la actividad legislativa en América Latina?*, demonstrou, através de novos indicadores criados para avaliar o desempenho entre Executivo e o Legislativo, que as “instituições importam”, mas também os fatores políticos. Adverte a autora que, na América Latina, por exemplo, os Poderes Executivo e Legislativo organizam suas estratégias, levando em conta os procedimentos e regras institucionais que configuram a sua interação política, mas o sucesso ou o fracasso em seu comportamento legislativo também dependem das características contextuais.

De certa forma, ao valorizar a barganha institucional dos agentes, no seio das regras estabelecidas, a autora corrobora a perspectiva de Krehbiel (1991) que no inícioda década de 90 avançou com uma abordagem simultaneamente micro e macro de análise do desempenho do Legislativo, privilegiando a alocação de recursos e direitos a parlamentares enquanto componentes organizacionais fundamentais que determinam a produção de resultados políticos. Como explicaesseautor,

at the microlevel forms of legislative organization bear directly on the performance of individual legislations within the legislature. Simply put, resources and parliamentary rights are necessary conditions for success in the legislative arena. Without resources – such as time, money, and staff support – a legislator cannot study and learn about the content and consequences of legislative policies. Resources, therefore, are instrumental for the development of policy expertise similarity, without parliamentary rights – such as the rights to propose legislation, to debate the content and consequences of legislation, to propose amendments, and to negotiate compromises – a legislator cannot make noteworthy contributions to the legislative product. Parliamentary rights, therefore, are instrumental for the effective expression of policy expertise.

At the macrolevel, forms of legislative organization bear directly on the performance of the legislature within the political system. On what police objectives can a legislature collectively agree? What collective actions such as the passage of legislation, are taken that specify means to agreed upon ends? Once legislation is implemented, how effectively does it meet its objectives? Finally, how important is the legislature in the political system? The way a legislature is organized largely determines the answers to these questions.(KREHBIEL, 1991: 2)

A propósito destas duas citações, alguns pontos importantes a serem ressaltados. O primeiro tem a ver com a perspectiva de Montero. Ao referenciar a disputa dos agentes no condicionamento do desempenho institucional, portanto uma viragem epistemológica, ela

fornece respaldo ao propósito da nossa pesquisa, cujo objetivo, recorda-se, é avaliar o papel da estratégia partidária na produtividade do Legislativo em Cabo Verde. O segundo ponto refere-se às ideias de Krehbiel aqui citadas, concernentes a alocação de recursos e direitos a parlamentares como determinantes da produção de resultados políticos do Legislativo. Este reparo vai de encontro às respostas institucionais em fatias que vêm sendo formuladas pelos responsáveis que coordenam a reforma do parlamento em Cabo Verde, anteriormente aludidas, cuja tônica é posta, sobretudo, na reorganização do Legislativo sobretudo, através da indução de recursos e não na mudança das regras.

Cabe notar aqui que, quanto aos modelos pelos quais se organizam o Legislativo variam em diferentes contextos e estruturas institucionais. Estudos sobre a organização do Legislativo (HALL, 1996; STROM, 1998) apontam para duas matrizes de organização que se expandiram de democracias estabelecidas como os EUA e do Reino Unido para as novas democracias da Europa de Leste, América Latina e África: "o modelo norte-americano" de partidos relativamente pouco coesos e disciplinados com um sistema de Comissões extremamente complexo e ativo, ocupado por especialistas no tema que possuem *gatekeeping powers* sobre os projetos que por lá tramitam. A segunda matriz chamado de "modelo europeu", expressa características opostas: partidos coesos e disciplinados convivendo com um sistema de Comissões pouco desenvolvido e especializado. Suspeita-se (esta tese seguramente trará elementos esclarecedores) que as novas democracias africanas, sobretudo as que compõe o bloco lusófono importaram com ligeiras diferenças esse modelo organizacional europeu para o seu ordenamento.

Todavia, Deering e Smith (1997) chamam atenção que a organização congressional é algo em permanente mutação que sofre pressões contraditórias de interesses partidários e dos representantes tomados individualmente. Na mesma linha de ideias Longley e Davidson (1998) põe-nos em contato com uma variedade de experiências nacionais. Em todo o caso, ambos alertam para o poder de agenda nas Comissões e como estas variam ao longo do tempo e experiências nacionais. Um reparo, de outra forma, reiterado por Muller (2007) ao afirmar que tanto entre democracias estabelecidas como entre democracias em fase de consolidação a comparação entre as estruturas institucionais e modelos de organização interna do Legislativo, demonstrou que um sistema forte e complexo de Comissões parlamentares não é inerente às primeiras, aludindo-se ao contexto americano, nem de eficácia duvidosa para as segundas, em referência ao contexto europeu, e sim algo

que está inserido em um conjunto mais amplo de variáveis que envolvem a combinação entre diversos elementos da formação institucional de cada país.

Por exemplo, no que tange à realidade cabo-verdiana, Évora (2009) afirma que “a forma como se processou a transição democrática, pela negociação, foi crucial para o dimensionamento do peso que o Legislativo vai ter no novo regime” (p. 228). Nestes termos, apercebe-se que a posição da autora é, por outras palavras, que a transição para a democracia não só não alterou as estruturas de incentivos dos atores parlamentares, como também fez transportar no seu bojo padrões de comportamento, de organização e decisão eivados de pressupostos governamentalistas do Legislativo. Diz, ela na sua tese “*Poder Legislativo no regime democrático em Cabo Verde*” que o Legislativo não assume a preponderância no processo decisório nem na formulação da agenda, e que a Assembleia Nacional de Cabo Verde tem um fraco peso de formação de políticas públicas”. (p.228)

Contudo, os argumentos da autora, para além de se focalizar, exclusivamente, nos arranjos institucionais carecem de testes empíricos, na justa medida em que a autora não testa os dados. O seu suporte teórico, a fora o mérito vertido, ancora em literaturas já estabelecidas em outras paragens, como por exemplo, Santos (2000) que a propósito de escolhas institucionais (regras) e transição na forma comparada entre Brasil e Espanha, pôs em relevo que,

mais do que influenciar o modo pelo qual são escolhidos os elementos constitucionais do regime democrático, vale dizer, os sistemas eleitoral e de governo, uma transição negociada tende a intervir nos elementos procedimentais da pólis, isto é, nas regras que regulam o processo decisório, sendo que tal influência se dá no sentido de favorecer os poderes de agenda do Poder Executivo e amesquinhar a capacidade do Legislativo em participar da formulação de políticas públicas. (SANTOS, 2000: 20)

Entretanto, seja como for, como se vê, a autora focaliza à semelhança desses autores, apenas em arranjos institucionais e em fatores *outsiders* do Legislativo. Ou seja, a tese analisa, de entre outros, o impacto do sistema eleitoral e os arranjos institucionais herdados do regime autoritário e descarta as disputas na arena legislativa. De certa forma, ela negligencia os “jogos ocultos” e em várias arenas (TSEBELIS, 1998) nos quais os agentes políticos parlamentares se envolvem no curso da ação, no sentido de maximizarem as suas *chances* de reeleição como parlamentares.

É pela estima conjunta dos três aspetos aqui aflorados (arranjos institucionais, estratégias partidárias e desempenho do Legislativo) e pelo reconhecimento de um campo de pesquisa ainda só parcialmente explorado que este projeto pretende se posicionar.

O foco no primeiro aspeto justifica-se, sobretudo, pela inexistência de produções científicas que nos permite economizar informações e argumentos a propósito do desempenho do Legislativo em Cabo Verde, em todas as suas dimensões (no Plenário e nas Comissões) ao ponto de cingirmos ao segundo aspecto onde reside o ponto nodal da testagem da nossa hipótese para corroborar a nossa pesquisa e documentar a explicação propondo alternativas para a solução do que se tem como óbvio - o terceiro aspecto a baixa produtividade do Legislativo em Cabo Verde.

CAPÍTULO II - MODELOS DE TRANSIÇÃO (DEMOCRÁTICA) E ESCOLHA INSTITUCIONAL

Na presente seção sustentaremos a existência de conexões causais entre modelos de transição democrática e a escolha de projeto institucional. A discussão a seguir visa tanto explicar a origem dos dispositivos institucionais que regulam as relações entre o Executivo e o Legislativo como apreender as estratégias dos atores na maximização dos seus *outcomes*. Assumir esta via de análise é partilhar a ideia de que “os atores maximizam seus objetivos seja pela mudança de suas estratégias, seja pela mudança do cenário institucional que transforma suas estratégias em resultados”. (TSEBELIS, 1998: 100). Desta forma, começaremos por respaldar a concatenação dos nossos argumentos no campo do Institucionalismo Histórico, portanto, ancorado no paradigma denominado de neo-institucionalista (HALL & TAYLOR, 2003) que surgiu no final dos anos de 1960 e se consolidou ao longo dos anos subsequentes 80 e 90. De seguida, para sustentar as nossas argumentações, modelaremos algumas tomadas de decisão tendo como foco atores políticos e preferências institucionais.

Desde logo, uma perspectiva de análise que se pauta pelo neo-institucionalismo ancora, por um lado, na ideia de que as mudanças nas instituições geram dependências sensíveis das condições iniciais (*path-dependence*), retroalimentam positivamente (*positive feedback*) ante os custos de reversão (*increasing returns*) (PIERSON, 2004; MAHONEY & THELEN, 2009; MARENCO, 2006) e fornecem elementos para explicar ou compreender a estruturação das instituições políticas a partir de pequenas causas. Por outro lado, tal perspectiva verte a ideia de que os indivíduos, na busca de maximização de suas preferências, criam disposições traduzidas em “instituições como investimentos” (TSEBELIS, 1998:100) que não só os vinculem, como, por vezes, tornam irreversíveis os eventos, à medida que transcorre o tempo.

Ao recentrar o debate em torno dos dispositivos institucionais associado às estratégias dos indivíduos e/ou das elites na determinação e estruturação tanto de mudanças institucionais como dos resultados sociais e políticos, o neo-institucionalismo, como afirmou Sanders (2008) recolocou as instituições como elemento definidor da autonomia disciplinar na Ciência Política. Enquanto abordagem nova, o neo-institucionalismo aceita a velha premissa de que as instituições criam protocolos e convenções que estruturam as identidades, preferências individuais e normaliza modelos interpretativos no seio dos quais

as possíveis ações podem ser adotadas. Diferente do velho institucionalismo, este novo paradigma, por influência do Comportamentalismo (PERES, 2008) incorpora na análise o indivíduo enquanto variável que influencia o processo decisório.

Como fez notar Przeworski (1994) a democracia representativa, por exemplo, para perdurar deve contar com a adesão dos atores políticos aos seus valores e regras básicas. Pois, a eficiência e o sucesso de uma dada instituição dependem do desempenho dos atores e dos recursos que se encontram distribuídos. Nesta última, em tratando-se de recursos, pesquisas várias do domínio da Ciência Política (LIMONGI, 1999; MARENCO, 2010; VARELA, 2013; SCARROW, 2006 e 2007) têm demonstrado que os *outcomes* institucionais, por exemplo, no domínio da competição partidária, sujeitam-se, por vezes às modalidades do financiamento em causa.

Assim sendo, as Ciências Sociais vêm enfrentando a árdua tarefa no sentido de conceber arranjos institucionais que possibilitam, a um só tempo, a fruição dos agentes políticos e a consolidação de práticas democráticas de forma a evitar a paralisia decisória e tornar irreversíveis regimes autoritários.

2.1 Cabo Verde e os contextos de transição democrática em África

Duas décadas se passaram sobre as democracias contemporâneas da Terceira Onda (HUNTINGTON, 1994), com resultados¹⁴ já conhecidos em termos do processamento da democracia, no continente africano, o diagnóstico que aqui se vai efetuar é, sobretudo, no sentido de explicar a escolha do projeto institucional implementado no momento da transição democrática, cujo legado vem se manifestar com diferentes *outcomes*.

Pelas incertezas referenciais que engendrou e pelas modalidades e efeitos pelos quais se processou, a transição democrática no continente africano tem merecido prismas diversos de análises por parte de cientistas políticos, e não só, tanto de dentro como de fora do continente (BRATTON & WALLE, 1997; CRAWFORD, 1994; CHEGE, 1995). Contudo, as pesquisas sobre a transição, cujo acúmulo tem proporcionado as elaborações teóricas mais relevantes nesse terreno, em sua esmagadora maioria, assumem-na como um evento temporalmente sitiado, cujos efeitos, sem grandes custos, podem ser hoje,

14 Dados da *Freedom House* que captam os Direitos Políticos e as Liberdades Cívicas avaliam PALOPs- Países africanos de Língua Portuguesa – Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé com, respetivamente, as seguintes notas 5.5; 1.0; 5.5; 3.5; 2.0. (*Freedom House*, 2013).

contornados. Basta ver, os infrutíferos esforços para a (re)democratização (tanto na vertente formal como na substancial) que vem sendo levados a cabo em contextos nacionais africanos como, por exemplo, em Angola, Guiné-Bissau, República Democrática do Congo, Costa de Marfim, etc. onde a liberalização política teve lugar, num ambiente de claro domínio por parte dos agentes de *status quo*, mas com sérios obstáculos ao normal desenvolvimento da democracia, através de eleições livres, competitivas e instauração de mecanismos de *accountability*.

Ocorre-se que, em muitos casos no continente africano, a não coincidência entre a independência política e a democratização gerou espaços hegemónicos para que partidos políticos que abasteceram a independência nacional preenchessem em exclusividade as instituições políticas. Assim, o poder político ali nascente, pela via de regra, erigiu-se seguindo a lógica centralizadora com a qual os vários aparelhos coloniais (franceses, ingleses, portugueses) lhes submeteram após a Conferência de Berlim dos finais do século XIX.

Em Cabo Verde e na Guiné-Bissau, os regimes eram definidos como de “democracia nacional revolucionários” (art. 3º em cada uma das Constituições, respectivamente de 1980 e 1984), sendo o PAIGC - Partido Africano de Independência de Cabo Verde ou da Guiné e Cabo Verde a força política dirigente da sociedade e do Estado (art. 4º).

Moçambique era um Estado de democracia popular, pertencendo o poder aos operários e camponeses unidos e dirigidos pela FRELIMO (art. 2º da sua constituição).

Em Angola, o MPLA-Partido do Trabalho constituía “a vanguarda organizada da classe operária” e cabia-lhe “como partido marxista-leninista, a direção política, económica e social do Estado nos esforços para a construção da sociedade socialista” (art. 2º da Constituição).

Em S. Tomé e Príncipe, era o Movimento de Libertação de São Tomé e Príncipe, como vanguarda revolucionária, a força política dirigente da Nação, cabendo-lhe determinar a orientação política do Estado (art. 3º da respectiva Constituição),(MIRANDA, 2009: 226)

Como se vê, ainda que a maior parte das antigas colónias europeias alcançou a independência como um regime nominalmente democrático, logo de seguida, sem exceção, todas se tornaram oligarquias unipartidárias, governos militares ou ambas as coisas. Assim, regimes autoritários comandados por militares e por ditaduras de partido- único vigoraram, com feições diversificadas, no continente até a década de 90 do século vinte quando ante o falhanço, o colapso dos estados e os custos de repressão foram impingidos a abertura política (SILVEIRA, 2004).

Contudo, pressões das agências internacionais (UN – *United Nations*) de *Bretton Woods* (FMI – *International Monetary Found* e BM – Banco Mundial), dos países doadores no caso da África Lusófona (JOSEPH, 1998; RILEY, 1992; ANGLIN, 1992) e pressões interna das populações, levadas a cabo em países como Benin, Nigéria, Tunísia, Argélia, Gabão, Zaire, Costa do Marfim (BAKALO, 1993; JOSEPH, 1998; NZOUANKEN, 1991) com a ocorrência de alto grau de violência levaram esses regimes a outorgar a abertura política pela via de conferências nacionais, seguidas da realização de constituintes, de criação de governos de transição e da realização das primeiras eleições livres.

Tidos como fatores causais da democratização as pressões, interna e externa, podem levar o assentimento das elites sem que a real democratização ocorra. Isto porque, padrões assimétricos de apoio ao fenómeno podem surgir em função, por exemplo, da disponibilidade ou não da existência de *comodities* nos estados. Ainda que poucas são as evidências existentes sobre o real impacto do petróleo na democratização fora dos países árabes do Golfo Pérsico - totalmente dependentes desse óleo - como demonstraram Liou, Musgrave, (2013) ao analisaram o efeito da crise petrolífera na democratização dos regimes existentes em países produtores e exportadores desse produto. Pesquisas têm demonstrado que na sub-região africana, mais precisamente a partir do subconjunto PALOPs, donde essa tese busca posicionar-se, a existência de petróleo vem gerando efeitos positivos na duração do mandato dos líderes (OMGBA, 2009; HABER & MENALDO, 2011) Pois, estes mantêm no poder à custa de vários esquemas eleitorais. Por exemplo, Tilly notou que,

elites poderosas e privilegiadas, como grandes proprietários de terra, industriais, financistas e profissionais têm meios e incentivos muito maiores do que as pessoas comuns para escapar ou subverter pactos democráticos quando esses pactos tornam-se desvantajosos (TILLY, 2013: 208).

De igual forma, estados com grandes recursos (fixos), como Guiné Equatorial, República Democrática do Congo, Argélia, Nigéria, Angola, Líbia, Chade e Sudão, para citar alguns dentro do continente africano, tendem a ser menos receptivos a rupturas perante as pressões internacionais e, por conseguinte, seguem diferentes estratégias para evitar a necessidade de consenso interno. Criam, para manter o *status quo*, um conjunto de *clusters* de afanação ao poder (ANNUAL REGISTER, 2004), que operam dentro ou fora do regime, como milícias populares, exércitos, sistemas de clientelismo, *gangsters*, etc. Portanto, isto significa que, se os recursos que financiam as actividades do estado fluem

sem precisar de negociação entre as diversas elites e entre estas e os cidadãos, o fechamento e a tirania se tornam ainda mais viáveis e atraentes para os governantes. Enquanto isso, estados da sub-região como Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Guiné-Bissau que são frágeis ou dependentes de recursos externos, como as Ajudas Públicas ao Desenvolvimento e a Cooperação Internacional, são mais sensíveis perante tais pressões.

Uma abordagem simplista ao problema de transição democrática nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa - PALOPs seria tratar os fatores responsáveis pela mudança como exógenos. Neste caso, na ausência de recursos naturais endógenos, as pressões externas exercidas pelos doadores internacionais forneceriam todo o argumento para o efeito. Se esse fator (pressão externa) alterar alguma variável do jogo o suficiente para que os benefícios da mudança superem os seus custos, a mudança ocorre (WEINGAST, 1996: 167-190). Segundo os seus defensores, esta condição seria geralmente preenchida tanto por uma *critical juncture* (COLLIER & COLLIER, 1991) quanto por um acúmulo de mudanças graduais - *gradualshifts* (NORTH, 1990, capítulo 10). Uma solução para a compreensão do fenómeno cuja vantagem explicativa encontra grande respaldo no campo da História.

Todavia, ainda que se admite a probabilidade das ajudas funcionarem como *enforcement* institucional para garantir o equilíbrio do sistema, como não existe consenso quanto ao papel da agência no modelo, isto é, se mudanças são intencionais - quando elas beneficiam quem as promove, ou resultados de um processo evolutivo - quando as menos adaptadas sucumbem em *critical junctures*.

Em todo o caso, no continente africano, a manutenção ou a ruptura do regime dependeu, também, e sobretudo, de quem dominou a agenda de transição e controlou o *timing* do processo. Em países onde os líderes de *status quo* desencadearam o processo de transição mantendo o controle da agenda de início ao fim, associado a um período de transição mais ou menos longo – entre a realização da Constituinte que formaliza a outorga da abertura democrática até à data da realização das primeiras eleições livres e democráticas - a manutenção do poder operou-se e os velhos partidos, tidos como históricos, que proveram a independência nacional saíram também reforçados na mediação do poder no contexto da democracia. Foram os casos de PAIGC – Partido Africano da Independência de Guiné Bissau, na Guiné-Bissau, do MPLA – Movimento Popular da Libertação de Angola, em Angola e a FRELIMO – Frente Revolucionário para a

Libertação de Moçambique, em Moçambique que levaram três anos contando da Constituinte à realização das primeiras eleições multipartidárias.

Em contrapartida, em países como Cabo Verde, S. Tomé e Príncipe onde, respectivamente, os partidos da oposição, MPD e o PCD-GR - Partido de Convergência Democrática Grupo de Reflexão, controlaram a agenda de transição e diminuiram o tempo entre a revisão constitucional que formalizou a abertura política e a realização das primeiras eleições democráticas os regimes desmoronaram-se.

Rastreando a forma como decorreu o processo de transição democrática na África lusófona pode-se formular, como supostamente válida, a seguinte hipótese de trabalho: o poder de controlar a agenda de transição, por parte da oposição, traduzida na manipulação das preferências, associado ao tempo curto do evento geraram rupturas nos regimes instalados e levaram ao poder novas lideranças e partidos políticos que se apostaram em novas engenharias institucionais.

No entanto, não tendo sido similares os processos de transição democrática no continente africano (como, de resto, não existem transições similares em parte alguma, porque sendo diferentes os países, impera uma variedade de condicionalismos) deixemos de lado o modelo explicativo até aqui cultivado, cujo escopo se baseia na busca de várias causas possíveis de um mesmo efeito e, no que se segue, avancemos com um modelo de explicação alternativo baseado no controle de agenda, com um conjunto de hipóteses secundárias que, na sequência, será fundamentado com base na análise de alguns *proxys* coligidos sobre esses países com intuito de fornecer plausíveis padrões regulares de explicação.

2.2 Um modelo de controle de agenda em transições democráticas

Nesta seção, oferecemos um modelo em que a escolha de um projeto institucional é função da decisão do grupo no poder de manter ou não a agenda da transição. Conforme discutido anteriormente, pressupomos que o processo de transição democrático e conseqüentemente a escolha do projeto institucional são conduzidos apenas por esse grupo, que toma decisões com base na maximização da utilidade associada às opções pertencentes ao conjunto de opções disponíveis. Obviamente, nem todos os países africanos foram governados por grupos unitários, ou obtiveram suas independências paralelamente as suas

democratizações. Contudo, esse pressuposto evita complexidades desnecessárias ao modelo e não acarreta em perdas de generalidade. Adicionalmente, a escolha de não utilizar um modelo com dois jogadores, governo e oposição, tem uma razão: acreditamos que a probabilidade de um dado *outcome* aqui é exógena à interação estratégica entre aqueles¹⁵. Com efeito, na maioria dos países africanos (particularmente no caso das ex-colônias portuguesas) os grupos de oposição frequentemente participam das eleições, quando realizadas, ainda que recorram à violência paralelamente. Mesmo em casos como o de Angola, que contava com grupos opositores anti-democracia, a participação em eleições inclui todos os principais grupos. Propor ou não determinado projeto ou desenho institucional, independentemente da conexão dele com a governabilidade nesses países e a efetividade da democracia, portanto, depende principalmente, senão exclusivamente, da decisão do grupo no poder.

Os parâmetros do modelo são os seguintes. Supomos que o grupo no poder, no momento da transição democrática, tem preferências sobre três tipos de instituições, um fechado (F), um potencialmente fechado (PF) e um potencialmente aberto (PA), tal que $U(F) > U(PF) > U(PA) > 0$. No primeiro caso, existe a instituição das eleições, mas ela não afeta o governo. No segundo e terceiro casos, existe uma democracia procedimental e ou o grupo no poder consegue reter o governo via eleições ou o perde para a oposição, respectivamente. Tendo que fundar uma instituição, o grupo no poder é confrontado com duas escolhas: (1) controlar a agenda de transição, o que produz PF (chamaremos essa opção de C); e (2) ceder a agenda de transição à oposição, o que produz probabilisticamente PF ou PA (chamaremos essa opção de NC). Aqui, novamente, ressaltamos que a escolha das instituições centrais de um sistema partidário nem sempre é tomada dessa forma; aqui, de outro modo, sugerimos apenas que o controle da agenda de transição possibilita ao governo desenhar novas instituições que gerem incentivos no sentido de manter o *status quo*.

Ao optar por uma dessas opções, o governo também leva em consideração os efeitos delas na *policy*. Formalmente, governo e oposição possuem preferências euclidianas por *policy* em R^1 , SQ e P, respectivamente, sendo SQ=0 e SQ DIFERENTE de P. Além disso, ambas as opções acarretam custos ao governo, representados por $C > 0$. Assim, as utilidades esperadas para as duas opções, C e NC, são, respectivamente:

¹⁵ Sobre os problemas acarretados pela desconsideração pura e simples desse pressuposto, ver Tsebelis (1990).

$$UE(C) = U_f - C_c - (SQ)^2$$

$$UE(NC) = P U_{PF} + (1-P) [U_{PA} - (SQ - P)^2] - C_{NC}$$

onde P é a probabilidade subjetiva estimada pelo grupo no poder de obter $U(PF)$ ao escolher NC e U_i é a utilidade derivada de cada sistema partidário possível.

Caso o grupo no poder escolha controlar a agenda de transição, obterá $U(F)$, isto é, terá uma democracia de fachada com um sistema partidário, por exemplo com pouca conexão com a arena governamental, mas também terá que arcar com alguns custos; adicionalmente, o governo mantém o *status quo* exatamente no seu ponto ideal. Caso não controle a agenda de transição, a oposição instituirá um sistema partidário compatível a uma democracia procedimental; o grupo no poder poderá obter tanto $U(PF)$ quanto $U(PA)$, e a utilidade esperada dependerá sobretudo da probabilidade P que ele tem. Aqui, além dos custos específicos dessa opção, ele também terá custos de *policy*, para o caso em que a utilidade que ele receba seja $U(PA)$ e a oposição mude a *policy* para P^{16} . Em suma, o grupo no poder escolherá C caso $UE(C) > UE(NC)$; NC , caso $UE(NC) > UE(C)$; e, caso $UE(C) = UE(NC)$, será indiferente entre as duas opções.

2.2.1 Variáveis e Proposições

Esclarecido o cálculo utilizado na tomada de decisões, podemos nos concentrar nas variáveis do modelo. Três delas, dada a ordem de preferências do grupo no poder, pode alterar as utilidades esperadas, são elas: custos, distância das preferências por *policy* e a probabilidade de PF .

Ao optar por qualquer das alternativas, o grupo no poder enfrenta custos relativos à manutenção de um regime fechado, que podem ser de ordem externa (pressões internacionais, sanções, etc.) e interna (custos de repressão e censura). Assim, C_c representa o somatório destes custos, que se elevará quanto maior for a pressão, interna e externa,

16 Para fins de simplificação, estamos assumindo que o grupo no governo levará a *policy* para o seu ponto ideal, o que é incomum na literatura sobre processo decisório em sistemas de votação majoritários. De qualquer forma, esse raciocínio é plausível sob o ponto de vista do grupo no poder.

pelo fim do regime fechado. No caso da escolha por uma democracia procedimental, os custos são relativos aos recursos organizativos gastos para participar do jogo democrático, representados por C_{nc} . Além destes, caso fique de fora do governo (PA), a *policy* se deslocará de SQ para P, e o grupo anteriormente no poder terá perdas proporcionais à magnitude desse deslocamento. Destas variáveis, *coeteris paribus*, podemos deduzir que para o grupo no poder:

P1: quanto maior os custos de reprimir a oposição e as pressões externas, menor é a utilidade de manter a agenda de transição;

P2: quanto maior o custo de competir numa democracia procedimental, menor é a utilidade de ceder a agenda de transição;

P3: quanto maior for a distância nas preferências por *policy* entre grupo no poder e oposição, menor será a utilidade de ceder a agenda de transição.

Quanto à probabilidade estimada pelo grupo no poder de que ceder a agenda de abertura levará a um desfecho favorável (ele permanece no poder de forma legítima, mas com menos poderes e incerteza quanto ao futuro), acreditamos que ela seja influenciada por fatores como (a) apoio popular, (b) fragmentação das oposições, (c) capacidade de mobilização do grupo, entre outros. De qualquer forma, essa probabilidade subjetiva pode não corresponder à probabilidade real, o risco. Desta variável, podemos deduzir:

P4: quanto maior for a probabilidade de que ceder a agenda de transição levará a sua saída do poder, menor a utilidade de ceder a agenda para o grupo no poder, e vice-versa.

Ao fim, algumas das proposições deduzidas do modelo são mesmo encontradas na literatura. De todo modo, ao elencarmos todas essas variáveis num único modelo, conseguimos explorar de forma mais rigorosa a interação entre elas.

No que segue, procuraremos ilustrar como, na prática, isso ocorre através de preferências institucionais e os seus padrões de funcionamento nos países da África Lusófona, apesar do âmbito limitado no bojo do qual estamos a laborar.

Pois, perante um N pequeno, de poucos casos, que nos impossibilita a realização de certos testes que mais substanciais seriam para ilustrar o raciocínio modelado e, também, devido a impossibilidade de obter dados para muitos países africanos, a comparação, devido aos formalismos que requer enquanto método, é aqui tomada apenas para sustentar

as ilustrações ao nível das (as)simetrias entre os vários contextos nacionais da África Lusófona onde as transições democráticas vêm se vincando ou naufragando. Exemplos como Guiné-Bissau, Cabo Verde e São Tomé são a este nível ilustrativo. Esses três países, não obstante as afinidades histórico-culturais¹⁷ e pontos de contato entre as suas transições políticas para a independência e as transições para a democracia encontram-se hoje em estádios de desenvolvimento completamente diferentes. Pois, de acordo com os relatórios de democracia de *Freedom House* de 2014, que avalia as democracias em matéria de direitos políticos e liberdades civis, com classificações que vão desde, *Free, Partly Free* a *Not Free*, reportando a 2013, Guiné-Bissau é considerado *Not Free*, com uma nota de 5 em Liberdades Civis e 6 em Direitos Políticos; Cabo Verde é considerado completamente *Free* com uma nota de 1, tanto em Liberdades Civis como em Direitos Políticos; e São Tomé com uma nota de 2 tanto em Liberdades Civil como em Direitos Políticos.

Conforme mostra o Quadro 3, a seguir, a chave para a compreensão da diferença de trajetória na construção da democracia pode ser aduzida do fator tempo associado ao controle da agenda estabelecido no momento da transição democrática. Veja-se nos exemplos apresentados de como o tempo importa e altera o resultado do produto.

O *timing* que decorreu da abertura política¹⁸, quando longo (respectivamente, 36, 24 e 21 meses para Guiné-Bissau, Moçambique e Angola) foi crucial para que os partidos do *status quo*, PAIGC, FRELIMO e MPLA, respectivamente, controlassem a agenda de transição e realizar a manutenção do poder. Em contrapartida, o *short timing* (de 13 e 11 meses, respectivamente) para S. Tomé e Cabo Verde entre a abertura política e a realização das primeiras eleições multipartidárias, a oposição soube explorar a pluridimensionalidade do espaço político, não deixou margem de recomposição aos partidos históricos, MLSTP - Movimento para Libertação de São Tomé e Príncipe e PAICV a fim de vencerem as eleições.

17 Foram colonizados por Portugal, ascenderam as suas independências nos anos 70 no contexto da luta armada, experimentaram governos de partido-único de inspiração leninista e conquistaram as suas democracias na denominada Terceira Onda dos anos 90.

18 A abertura política se deu nestes países tanto pela via de Conferências Nacionais como pela via da realização da Constituinte.

QUADRO 3: Países e Proxys

Proxys / Países	Angola	Cabo Verde ¹⁹	Guiné Bissau	Moçambique	São Tomé e Príncipe
<i>Timing</i> (em meses)	21	11	36	24	13
Controle da agenda de transição	MPLA St_qu	MPD Op_	PAIGC St_qu	FRELIMO St_qu	PCD-GR Op_
Sistema eleitoral	Prop	Prop	Prop	Prop	Prop
Threshold	0,94 ²⁰	18,03 ²¹	15,63	3,16 ⁷	8,47 ²²
% Export. Combustíveis	94,83 ²³	2,77 ²⁴	0 ²⁵	9,15 ²⁶	0,01 ²⁷
% Export. Minerais	4,86 ¹⁰	8,66 ¹¹	0 ¹³	1,79 ¹⁴	0
% gasto militar (PIB) ²⁸	7,06	1,0 ²⁹	2,07 ³⁰	3,30	-

Fonte: Pippa, Norris. *Democracy Time-series Dataset: Variable Labels. Release January 2009*
Elaboração do autor, 2015.

St_qu (partido de *status quo*); Op_ (partido de oposição)

19 Embora não estejam disponíveis entre 1984 e 1995, os dados sobre exportações em Cabo Verde, dificilmente variaram: em 1995, eles eram, respectivamente, de 0% e 0,42%.

20 Threshold2.

21 Threshold2 (*threshold1* é 13,64).

22 Threshold1.

23 Dados de 1991.

24 Dados de 1984.

25 Dados de 1995.

26 Dados de 1994.

27 Dados de 2003.

28 Ano do início das transições.

29 Dados de 1992.

30 Dados de 1989.

Repara-se que Angola avaliado, não sem fundamento, como *not free* pela Freedom House com uma nota de 5.5 (5 para Liberdades Cívicas e 6 para Direitos Políticos), não obstante ter tido um *timing* de transição menos longo que Moçambique e Guiné-Bissau, a existência de *comodities* parece ter contribuído, até hoje, para a manutenção do regime nas mãos do MPLA. Uma explicação que pode ser encontrada nas argumentações vertidas, no ponto 2.1. desta tese, que discorre sobre a possibilidade da existência de *comodities* impatar no processo de transição. Ademais, de entre os PALOPs Angola é o país cuja economia mais se sustenta em exportação de *comodities*. Recursos que, de certa forma, levaram a que Gomes (2009) descrevesse a existência, em Angola, de um processo de “autonomização relativa” desdiferenciado do sistema do poder formulado na hipótese, segundo a qual “o sistema de poder vigente em Angola desde a independência apresenta uma notável capacidade de ‘conservação adaptativa’ em diferentes cenários político-ideológicos-institucionais, assim como em complexos e turbulentos ambientes sociais” (GOMES, 2009: 32)

Repare-se que só em combustível a sua exportação chega a 94.83. De igual forma, também, que o país investe no robustecimento das suas instituições militares, com o mais elevado gasto de entre os seus pares lusófonos, 7.06% do seu PIB. Um investimento que por sua vez gera novos recursos a serem aplicados na competição política. Aliás, observa-se também que Angola é o PALOP que maior *threshold* (limiar) impõe à competição política.

Em síntese, esses dados demonstram, que ao nível do sistema eleitoral os PALOPs adoptaram todo o sistema proporcional (apesar de cada país introduzir especificidades próprias), talvez por influência à Portugal que também possui o sistema proporcional. Contudo, apesar de introduzirem especificidades à regra proporcional, ocorre-se que o efeito decorrente deste advém sobretudo da incorporação de outros fatores, como por exemplo um sistema de financiamento partidário excludente para com os novos e pequenos partidos políticos, elevados *Thresholdes* e pequena magnitude dos distritos. Atributos que associados ao método proporcional imprimem variações diferenciadas ao nível do número efetivo de partidos, de fracionalização e desempenho do legislativo (LIJPHART, 1990).

Em outros termos, das explanações até aqui urdidas, não nos parece descabido afirmar que, quer no que diz respeito à adopção do semipresidencialismo para o sistema político, quer no que diz respeito à aposta no método proporcional para o sistema eleitoral o bloco lusófono africano, ao invés de preferências por políticas, optou-se por preferências

por instituições. Apostaram nas instituições com *autocomes* já conhecidos em outras paragens, com o fito de implementar determinados resultados. Como concluiu Tsebelis (1998) “o conhecimento dos resultados obtidos por instituições diferentes podem transformar preferências políticas em preferências institucionais [...] atores diferentes procuram escolher instituições diferentes e nesse jogo de escolha institucional haverá novos equilíbrios” (TSEBELIS, 1998: 102).

2.2.2 Engenharia institucional e os seus efeitos

Um sistema político pode ser examinado em várias dimensões. Usualmente, a Ciência Política privilegia a sua análise levando em consideração ou o grau de dispersão do poder político (LIJPHART, 1984; HUBER & POWELL JR., 1994) ou a natureza mais ou menos concentrada do poder durante o processo decisório (TSEBELIS, 1995; BARRY, 1965). Nestes termos, na primeira dimensão de análise o enfoque ganha contornos constitucionais uma vez que as averiguações buscam captar o grau com que as minorias são incorporadas ao processo de formação de arenas; e na segunda dimensão de análise o contorno passa a ser procedimental porque se trata de averiguar até que ponto estas mesmas minorias são incorporadas ao processo decisório.

Uma dimensão constitucional do sistema político que esta tese, mais a frente, analisará refere-se ao Sistema Eleitoral e seus impactos sobre o formato dos sistemas partidários parlamentares e na própria produtividade do Parlamento. Como anteriormente registamos, ao não obterem o acesso às suas independências ao mesmo tempo com os demais países da África³¹ e nem nos mesmos termos (LOPES, 1996), as Constituições dos PALOPs foram, naturalmente, determinadas por esse tempo e tomaram como referência chave a Constituição da República de Portugal, país outrora colonizador (NETO, 2003; GOUVEIA, 2006; MORAIS, 1998; FONSECA, 2006 e BRITO, 1999).

Situando a análise no contexto das transições constitucionais democráticas dos anos 90, pode-se reconhecer fortes pontos de semelhança entre esses países nesta que pode

³¹Veja-se a respeito, Neto, Luisa. “Trajectos de independência e consolidação da estrutura estadual nos países africanos de língua portuguesa”. In Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Joaquim Moreira da Silva Cunha, obra colectiva, Coimbra, 2005, págs. 563 e segs.

serdenominada de Segunda Era Constitucional³², diz o constitucionalista Jorge Miranda (2009). De ponto de vista jurídico-formal, este constitucionalista elenca-os nestes termos:

- a) O reforço dos direitos e liberdades fundamentais, com enumerações largas e relativamente precisas, regras gerais sobre a sua garantia e proibição da pena de morte (como já acontecia em Cabo Verde)
- b) A previsão de mecanismos de economia de mercado, bem como do pluralismo de sectores de propriedade, e, em geral, a desideologização da Constituição económica;
- c) A inserção de regras básicas de democracia representativa; e o reconhecimento do papel dos Partidos políticos;
- d) A superação do princípio da unidade do poder e uma distribuição mais clara das competências;
- e) Sistemas de governo com três órgãos políticos significativos – Presidente, Assembleia e Governo – com acentuação parlamentarizante em Cabo Verde, presidencialista em Moçambique, Angola e Guiné-Bissau e semipresidencial em S. Tomé e Príncipe;
- f) Em primeiro passo no sentido da criação de autarquias locais;
- g) A preocupação com a garantia da constitucionalidade e da legalidade (com instauração, em Moçambique de um Conselho Constitucional e em Angola de um Tribunal Constitucional (MIRANDA, 2009: 228).

De ponto de vista da Ciência Política Neto e Lobo (2012) fornecem um panorama analítico que, de certa forma, recupera alguns pontos de contacto mapeados por Miranda. Contudo, trazem eles á colação a forte influência da Constituição Semi-presidencialista portuguesa sobre a mudança constitucional desses países para o multipartidarismo. Ou seja, a elite política dos PALOPs importou, introduzindo feições próprias, a instituição semi-presidencialista cultivada em Portugal a partir de 1976.

Conforme registou Badie (1992), a propósito da mimetização de modelos institucionais para países periféricos, tais bens simbólicos podem servir a diversas estratégias de legitimação dos segmentos das elites políticas e intelectuais:

Frequentemente concebida como arma de poder, a importação de modelos ocidentais serve tanto para os projetos conservadores como para os projetos revolucionários; alvo da maior parte dos movimentos contestatórios, ela se infiltra até nas suas temáticas e suas práticas políticas cotidianas; instrumento de ação e de governo, ela serve largamente para o jogo das elites intelectuais, em qualquer corrente de pensamento ou de linguagem e em qualquer ideologia (BADIE, 1992:127).

Partindo de uma análise política sobre as características da Constituição Portuguesa de 1976 instaurada com a introdução da democracia, Neto e Lobo procuraram identificar o grau da sua difusão sobre as escolhas constitucionais das ex-colónias portuguesas com excepção do Brasil onde, segundo fizeram notar, o semipresidencialismo foi também alvo de intenso debate, mas preterido pelo Presidencialismo. Segundo registaram, esses

32 A “Primeira Era Constitucional” costuma ser associada ao momento da descolonização.

pesquisadores, à semelhança do que aconteceram com as ex-metrópoles europeias como a França e a Inglaterra não existe um modelo lusófono de Constituição Semi-presidencialista. O que existe são, afirmam esses pesquisadores, “famílias de semelhança”.

We have not found a lusophone model of semi-presidentialism. However, we claim there is a “family resemblance” among lusophone semi-presidential systems akin to the one observed in English-speaking democracies. Rhodes, Wanna, and Weller argue that this term is appropriate to describe the common constitutional features observed in Australia, Canada, New Zealand, South Africa, and the United Kingdom. The same applies for seven of the eight lusophone countries as far as the system of government is concerned (NETO & LOBO, 2012: 435).

O trabalho em questão trouxe contribuições importantes para a compreensão da escolha e do *design* institucional dos PALOPs. Desde logo, o intenso debate académico que os autores instauram sobre o impacto da Constituição de Portugal nos Países da CPLP; de seguida, a “exumação” da difusão das similaridades encontradas na escolha e no *design* constitucional de algumas das ex-colónias que enformam hoje as famílias constitucionais da francofonia e da anglofonia. Por último, e não menos importante, o mapeamento que os autores fazem dos poderes dos presidentes usando as escalas de Shugart-Carey (1992) e Metcalf (2000) e a discussão que travaram sobre as mudanças constitucionais realizadas em cada país para verificando as de “semelhança familiar” que as suportou, ajuda a entender os processos de transição política.

Repare-se na longa citação que se segue que o resultado do teste realizado por Neto e Lobo, sobre o sistema político do bloco lusófono no que tange aos poderes dos presidentes – Legislativo³³ e Não-legislativo³⁴, correla, de certa forma, com aqueles países onde o partido de *status quo* dominou a agenda de transição (Quadro3), Angola, Moçambique e Guiné-Bissau e as elites vencedoras transformaram as preferências por políticas em preferências por instituições. Ali, a engenharia institucional montada é bem mais centralizada na figura do Presidente da República, do que nos remanescentes. Em Moçambique, por exemplo, o Presidente da República enquanto chefe do Estado e do

33 O poder legislativo inclui a prerrogativa de vetar contas (total ou parcialmente), a autoridade do decreto, a autoridade exclusiva para iniciar legislação em áreas específicas, orçamentação, a prerrogativa de propor e chamar referendos, e a prerrogativa para se referir diretamente às leis de revisão judicial de sua constitucionalidade por um tribunal constitucional.

34 Dos poderes não legislativos, podem ser mencionados, o poder do presidente para nomear e demitir o Primeiro-ministro e o gabinete. Este é considerado o principal poder de presidentes em regimes semi-presidenciais, e sua extensão é considerada um fator determinante para distinguir entre o que Shugart e Carey chamam de um Premierpresidencial e um sistema presidencialista-parlamentar. O segundo de mencionar é os dois poderes sobre a relação do presidente com o parlamento: do parlamento ter poder para censurar o governo e o poder do presidente para dissolver parlamento.

Governo possui o poder exclusivo de introduzir legislações orçamentárias. Em Angola o Presidente tem o total poder para demitir o Governo e dissolver o Parlamento. Situações que só ocorrem perante restrições temporais e políticas em Cabo Verde, Moçambique, S. Tomé e Príncipe e Guiné-Bissau. Neto e Lobo (2012) concluíram desta forma as suas pesquisas:

Regarding legislative powers, there are notable similarities among the lusophone countries. None of them allows partial veto power, and in all of them a presidential veto can be overridden, albeit with varying levels of difficulty. As for proactive legislative powers, the chiefs of state do not stand out for the extent of their prerogatives. Only in Mozambique does the president have exclusive power to introduce legislation, along with some budgetary powers. The main reason for the uniqueness of the Mozambican president rests in the fact that he is the head of government and head of state.

There are also similarities in both the powers to call referendums and to verify the constitutionality of laws. In Portugal, these powers were only introduced in 1997. East Timor stands out for the fact that only the president can send laws to the Supreme Court for constitutional review. Hence, as far as legislative powers are concerned, Mozambique stands out due to the fact that the head of state is also the head of government. Apart from this exception, the countries are similar in both the veto powers and legislative instruments available to the president.

The differences in non-legislative powers are greater than those for legislative prerogatives. Once again, Angola (between 1992 and 2010) and Mozambique stand out for the power the president exercises in the formation and dismissal of cabinets. The president's influence over cabinet formation and dismissal exists in all the other countries as well, but can be exercised in more limited situations. This is a crucial aspect to identify the type of semi-presidentialism. Portugal, Cape Verde, and East Timor have the lowest levels of this presidential power.

With respect to the rules governing the relations of the president with parliament, there is a good deal of variation among the countries. In Angola, the president had great or total autonomy (depending on the situation) to dissolve parliament. For example, if parliament approved a motion of censure, the president could respond by dissolving it. This made parliament totally dependent on the president's power. In other cases, such as Portugal, Guinea-Bissau, and São Tomé and Príncipe, the president can also dissolve parliament, but with some time limits on this prerogative. In contrast, in Cape Verde, Mozambique, and East Timor, the restrictions are both temporal and political. In other words, the constitution specifies both the time limits and political circumstances under which the president can dissolve parliament. In Cape Verde, where this power is weaker, the president can only dissolve parliament if a motion of censure is approved. In East Timor this power is absent, making its presidency the weakest (relative to the legislative branch) of all lusophone semi-presidential regimes.

With regard to non-legislative powers, Angola's president had, under the 1992 constitution (which lasted until 2010), extensive powers vis-à-vis other political bodies. This is no surprise, given the concentration of political power in the country and its authoritarian nature. For the rest of the countries, presidential powers vary from 4 (East Timor) to 11 (Mozambique) in this respect.

All told, the overall scores of presidential powers range from 8.5 (East Timor) to 19 (Angola). In all cases except East Timor non-legislative powers are more extensive than legislative ones. Besides this, legislative powers are more nearly

equal among the countries than are non-legislative prerogatives. (NETO & LOBO, 2012: 440-441).

Em Cabo Verde, como fizeram menção, os freios institucionais são de tal ordem que o Presidente da República só pode dissolver a Assembleia Nacional sempre que na mesma legislatura foram “rejeitadas duas moções de confiança ao Governo” ou “aprovadas quatro moções de censura ao Governo”. Excepcionalmente, a Assembleia Nacional poderá ainda ser dissolvida “em caso de crise institucional grave em que se demonstrar praticamente impossível assegurar, de outra forma, o regular funcionamento das instituições democráticas”. Mas, há uma limitação, neste caso, o acto de dissolução deve ser precedido de parecer do Conselho da República (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, artigo 143º, 2010: 94). Ademais, acrescem outras restrições temporais.

A Assembleia Nacional não pode ser dissolvida nos doze meses posteriores à sua eleição, no ano anterior ao termo do mandato do Presidente da República, em caso de estado de sítio ou de emergência, durante a vigência deste e até ao trigésimo dia posterior à sua cessação ou, ainda, depois de apresentada uma moção de confiança ou de censura e até ao décimo dia seguinte ao da votação da moção (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, artigo 144º, 2010:94)

Assim, quando Miranda, anteriormente citado, coloca ênfase na existência de sistemas de governo com três órgãos políticos significativos, com acentuação parlamentarizante em Cabo Verde, presidencialista em Moçambique, Angola e Guiné-Bissau e semipresidencialista em S. Tomé e Príncipe, Neto e Lobo, testa tais atributos (parlamentarizante, presidencialista e semipresidencialista) e trás elementos que de outra forma passariam despercebidos numa análise meramente qualitativa. Na perspectiva desses autores, devido à colonização e herança linguística os PALOPs tomaram Portugal como referência-chave na elaboração das suas Constituições e transportaram para a sua ordem constitucional o equilíbrio diárquico do Semi-presidencialismo português de 1976, ainda que não existe um único modelo do Semi-presidencialismo importado para este território. E mais, os PALOPs, dizem os autores, implementaram sistemas políticos que combinam características, como a eleição popular direta ou indireta do Chefe do Estado com um Primeiro-Ministro obrigado a prestar contas ao parlamento, definidoras do semi-presidencialismo.

Ao aplicarem a perspectiva de Shugart e Carey, subdividindo o semi-presidencialismo dos PALOPs em dois tipos (Presidentes-Parlamentares e *Primier-presidenciais*) baseando-se em diferentes padrões de autoridade política estabelecidas

entre o presidente e o gabinete, Neto e Lobo, abriram espaço para uma avaliação interna do sistema, com importantes considerações sobre a formatação e compreensão dos trâmites do poder na África Lusófona. Pois, se deixarmos de lado a mimetização das instituições políticas dos países africanos de expressão portuguesa e endogeneizarmos a sua interpretação somos confrontados, por um lado, como afirma Elgie (2012), com instituições políticas exógenas com impactos independentes nos *outcomes*, o que, de certa forma, desperta a nossa atenção para a análise da sua institucionalização e as suas efetivas dinâmicas.

De outro modo, importa indagar a outros níveis desse transplante institucional. Quais sejam: (i) se, a despeito do seu processo de criação, a sua estrutura tornou-se estável e continua fornecer parâmetros para a ação dos seus membros? e (ii) qual tem sido as suas respostas aos desafios do desenvolvimento político de cada país? Pois, é preciso levar em consideração, como afirma o professor Marengo (2008) que, “instituições tal como conhecidas em um momento t não equivalem à configuração existente em sua origem no tempo $t - 1$. A diacronia representa uma dimensão analítica indispensável para proceder à anatomia institucional” (MARENCO, 2008: 16).

Na verdade, hoje, quase todas as constituições dos PALOPs que se formataram com a transição democrática dos anos 90 sofreram revisões, pese embora o seu núcleo duro ainda vigora-se. Nesses países as actuais Constituições datam de 1990, quanto a S. Tomé e Príncipe; de 1984, quanto à Guiné-Bissau (com revisões de 1993, 1995 e 1996), de 1992, quanto a Cabo Verde e Angola com algumas revisões; e de 2004, quanto a Moçambique.

Segundo Costa (2009), relativamente a Cabo Verde, por exemplo, apesar do seu poder ter sido constitucionalmente encolhido, na Constituição de 1992, o papel de Presidente da República na governabilidade do país nunca foi irrelevante.

Aliás, no momento em que estamos a redigir esta tese, algumas celeumas vem acontecendo a propósito da nova coabitação (a primeira nas instituições políticas cabo-verdianas) entre o Presidente da República e o Governo que pertencem a sensibilidades políticas diferentes. A primeira tem a ver com os vetos do Presidente da República aos diplomas aprovados pela Assembleia Nacional da origem tanto do Executivo como do Legislativo. A segunda tem a ver com a legítima figura da representação política externa do Estado de Cabo Verde em algumas cimeiras. Existem encontros oficializados de Chefes do Estado e do Governo organizados por países Presidencialistas (onde o Presidente da República é o chefe do Governo) cujo conteúdo da reunião é misto. Ora, no caso de Cabo Verde, em Cimeiras do tipo quando o convite é singular – ou seja, cada país só pode fazer-

se representa por uma única figura –intensificam-se as disputas a volta da figura que deve representar o país: Primeiro-ministro ou Presidente da República.

Tal como a Constituição portuguesa e, posteriormente, a de Timor Leste, pelo balanceamento do poder medido na escala de Shugart e Carey, anteriormente mencionado, o sistema político cabo-verdiano consagra poderes substanciais a um *Primier-presidencial* que em certas matérias, como da representação externa do país, divide a função com o Presidente da República. Já situação contrariamente ocorre em Moçambique, Guiné-Bissau e S. Tomé, como demonstraram Neto e Lobo, onde existem sistemas com Presidentes-parlamentares. No rol dos PALOPs, Angola é único país onde a diarquia – *Primier-presidencial* ou Presidentes-parlamentares - não se confirma. Ali vigorou governos majoritários de partido único, no caso, sempre dirigido pelo MPLA desde a independência nacional. O que faz com que neste país se prevaleça (excepto entre 1997-1999) em linha com a baixa fragmentação de seu sistema partidário, com gabinetes sempre compostos de um mesmo partido e a existência de um presidencialismo bem musculado. Regista-se ainda que, do teste daqueles autores sobre o sistema político dos PALOPs nenhum tipo genuinamente parlamentar foi encontrado.

Como se nota, é pela testagem que a análise do sistema político realizada por Neto e Lobo, no bojo da Ciência Política, trás informações que diferem daquelas propostas por Miranda, meramente jurídico-formal. Recordar-se que Miranda, por exemplo, descreveu o sistema Político Cabo-verdiano como parlamentarista. Ao passo que aqueles dois pesquisadores apresentam-nos um país cujo sistema político é uma diarquia simétrica e, diga-se, estável. Ali, apesar da ocorrência de sucessivos governos majoritáriosde gabinete único a situação do país difere da realidade institucional angolana. Pois, em Cabo Verde, país considerado como excepção no continente africano (MEYNS, 2002), os partidos políticos têm-se revezado no poder, pese embora a coabitação de partidos diferentes na hierarquia do Estado só recentemente, a partir de 2011, tenha existido, mas com uma relação até agora equilibrada entre o Presidente da República apoiado³⁵ pelo MPD e o Primeiro-ministro eleito pelo PAICV.

³⁵Ali, o conceito é deliberadamente “apoiado por” porque o Código Eleitoral não admite que nenhum Partido Político possa apresentar candidaturas ao cargo de Presidente da República. A esse respeito o Código Eleitoral regista que “1. As candidaturas para Presidente da República são propostas por um mínimo de mil e um máximo de quatro mil cidadãos eleitores e devem ser apresentadas no Tribunal Constitucional até sessenta dias antes da data marcada para as eleições.2. Cada cidadão eleitor só pode ser proponente de uma única candidatura ao cargo de Presidente da República.3. Entre os proponentes referidos no nº 1 deste artigo devem figurar pelo menos cinco residentes em cada um de pelo menos dez concelhos do país” (CÓDIGO ELEIROPAL, artigo, 376, 2010: 116)

Afora isso, os achados de Neto e Lobo corroboram, de certa forma, os argumentos que esta tese fundamentou, anteriormente, sustentados na ideia de que a modalidade de transição com o controle de agenda por parte dos partidos de *status quo*, associado à existência de *comodities*, gerou padrões fechados na escolha institucional, visível na forma como as Constituições de Angola, Moçambique e Guiné-Bissau concentram os poderes (todos são presidencialistas) e, por conseguinte, na forma também como a descentralização de funções ocorre no bojo do sistema político desses países.

De outro modo, as contribuições dos autores também corroboram a avaliação da *Polity IV (DATASET VERSION, 2013)* sobre esse sub-conjunto de países lusófonos, com exceção de S. Tomé cujos dados não foram computados no banco de informação trabalhado. Conforme demonstra o Quadro 4, de acordo com os indicadores da *Polity IV*, Cabo Verde demonstra ser o PALOP de democracia “calibrada”, em termos de padrões de distribuição de poderes, e Angola o oposto. Características que na nossa perspectiva estão associadas, de certa forma, ao padrão fundacional das transições democráticas.

Quadro - 4 Dados sobre arranjos institucionais e pontos de veto nos PALOPS

Componentes	Angola	Cabo Verde	Guiné-Bissau	Moçambique
<i>XR_OPEN</i>	4	4	4	4
<i>PAR_COMP</i>	4	5	4	4
<i>XR_COMP</i>	1	3	2	2
<i>XR_REG</i>	2	3	3	2
<i>X_CONST</i>	3	7	7	4
<i>PAR_REG</i>	3	5	3	3

Fonte: Polity IV, 2013. Elaboração do autor.

XR_OPEN – Abertura no Recrutamento do Executivo avaliado em quatro categorias: 1- *closed*; 2- *Dual executive-designaments*; 3- *Dual Executive-Election*; 4 – *open*.

PAR_COMP- Competição da Participação observada de acordo com cinco categorias: 0 -*Not Aplicable*; 1- *Repressed*; 2- *Supressed*; 3 – *Factional*; 4 – *Trasitional*; 5 – *Competitive*.

XR_COMP – Competição no recrutamento do executivo medida em três categorias: 1 – *selection*; 2 – *Dual/transitional*; 3- *Election*

XR_REG- Regulação do Recrutamento do Chefe de Executivo em três categorias: 1- *Unregulated*; 2- *Desinational/transitional*; 3 – *Regulated*.

X_CONST – Construção das decisõesavaliadasnumaescala de setecategorias: 1- *Unlimited Authority*; 2- *Intermediate category*; 3-*Slight to Moderate Limitation on Executive Authority*; 4 – *Intermediate Category*; 5- *Substantial Limitations on Executive Authority*; 6 – *Intermediate Category*; 7- *Executive Parity or Subordination*.

PAR_REG – Regulação da participação apreendida em cinco categorias: 1 – *Unregulated*; 2 – *Multiple Identity*; 3- *Sectarian*; 4- *Restricted*; 5- *Regulated*.

Por exemplo, concernente ao *X_CONST* que avalia em sete níveis a extensão das restrições institucionalizadas, nas tomadas de decisão do Poder Executivo, Angola aparece com a pior nota, três (3) valores, que significa “*Slight to Moderate Limitation on Executive Authority: There are some real but limited restraints on the executive*” (*POLITY IV, DATASET USERS’ MANUAL* v 2013:24). Este *item* avaliativo sugere, dentre outras, uma quase inexistência de freios e contrapesos entre as várias partes nos processos de tomadas de decisão. Situação que, por sua vez, denota a centralidade do processo decisório e a exiguidade de espaços para atuação de “*accountability groups*” como, por exemplo, o poder judiciário, os partidos políticos, os militares ou outros Conselhos. No extremo oposto, Cabo Verde aparece com uma nota de sete (7) valores que significa, de entre outras interpretações que o país possui *Executive Parity or Subordination* (*POLITY IV, DATASET USERS MANUAL*, v. 2013:25). Sugere esta nota que em Cabo Verde a avaliação de grupos de prestação de contas têm autoridade efetiva igual ou maior do que o Executivo na maioria das áreas de atividade. O Legislativo pode iniciar tanto ou mais importante

legislação, debateremos isto mais a frente. O Executivo é escolhido pelo grupo de prestação de contas e é dependente de seu apoio contínuo para permanecer no cargo (como na maioria dos sistemas parlamentares). E tratando-se de uma democracia multipartidária, não existe "gabinete de instabilidade."

Diferentes são também as avaliações sobre o recrutamento do Chefe do Executivo (XR_REG). A este respeito as notas são, respectivamente, 2, 3, 3, 2, para Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau e Moçambique e sinalizam num claro destaque a posição de Cabo Verde. Ali o indicador aponta se existem modos estabelecidos para a seleção do Executivo e como são as regras que institucionalizam a transferência do poder Executivo em três categorias? (1) *Unregulated* – se as mudanças no Chefe do executivo ocorrem por meio de transferências “cesaristas” de poder, em eleições não competitivas ou por decreto legislativo. (2) *Designational/Transitional* quando os chefes dos executivos são escolhidos por designação dentro da elite política, sem competição oficial (ou seja, sistemas de partido único ou "manipulado" e eleições multipartidárias). Uma categoria que inclui também outros modos opcionais de seleção de executivos (ou seja, o período de "democracia guiada", muitas vezes exibidos durante a transição do governo militar para um governo civil), ou vice-versa (ou seja, os regimes que garantem vitória eleitoral através da intimidação dos líderes de oposição ou a promulgação de um "estado de emergência" antes das eleições executivas); (3) *Regulated* diz respeito se os Chefes dos executivos são determinados por sucessão hereditária ou em eleições competitivas. A diferença fundamental entre a seleção regulamentada e o recrutamento não regulamentado é que as estruturas reguladas requerem a existência de modos institucionalizados de recrutamento de executivos, seja através de decreto constitucional ou linhagem. Além disso, em sistemas regulados de forma competitiva, ao contrário do modo *designational/transitional*, o método de seleção do executivo futuro não é dependente da parte em particular ou do regime que no momento detém o poder.

A distribuição das referidas pontuações avançadas pela *Polity IV*, através da avaliação sobre o (X_RREG), Recrutamento do Chefe do Executivo e no que diz respeito a (XR_COMP), Competição no Recrutamento do Executivo, conforme mostra o Quadro 4, encontra amparo científico na descrição feita por Neto e Lobo, (p.11) cuja transcrição aqui efetuamos para reforçar os argumentos que esta tese busca evidenciar:

In Angola, the president has great or total autonomy (depending on the situation) to dissolve parliament. For example, if parliament approves a motion

of censure, the president can respond by dissolving it. This makes parliament totally dependent on the president's power. In other cases, such as Portugal, Guinea-Bissau and São Tomé and Príncipe, the president can also dissolve parliament, but with some time limits on this prerogative. In contrast, in Cape Verde, Mozambique and East Timor, the restrictions are both temporal and political. In other words, the constitution specifies both the time limits and political circumstances under which the president can dissolve parliament. In Cape Verde, where this power is weaker, the president can only dissolve parliament if a motion of censure is approved. (LOBO & NETO, op.cit:11)

2.3 Sistemas partidários e organização do Legislativo

Uma análise cuidada do sistema partidário deve atender à duas lógicas: institucional e da ação colectiva. Pois, o sistema partidário é um subsistema que deriva de uma existência estrutural do sistema político e depende da história e da cultura de cada país.

Segundo Ware (1996) “sistemas de partidos são padrões de competição e de cooperação entre os diferentes partidos dentro de um sistema político” (WARE, 1996:7). Posto nestes termos, a sua análise pode obedecer os mesmos padrões de uma instituição política, uma vez que, enquanto organização de competição definem regras formais³⁶, informais³⁷ e promovem uma efetiva agregação das preferências dos indivíduos (ROTHSTEIN, 1996: 147).

De *uni* ao *pluri* os sistemas partidários do bloco lusófono africano estimado em conjunto podem ser analisados de forma diacrónica em duas paisagens políticas impelidas em semelhante número de transições políticas. A primeira paisagem se formatou com a descolonização deixou um panorama caracterizado por Partidos-único que hoje, na sua maioria, travestiram-se em democráticos e vêm consolidando como partidos históricos, cuja origem está associada às lutas anticoloniais pela independência com o fim da Segunda Guerra Mundial. A segunda paisagem caracterizada pelo pluripartidarismo originou nos contextos da transição democrática da “terceira vaga”, nos anos 90.

Embora pareça exagerada, mas pode-se afirmar que estas duas paisagens expressam as concepções que, historicamente, estiveram em disputa na sociedade pelos partidos políticos. Numa primeira fase a disputa pela Independência Nacional e numa segunda fase a luta pela institucionalização da democracia. Contudo, é preciso registar que o curto espaço de tempo transcorrido entre a descolonização (década de 60 e 70 do século XX) e a instituição da democracia em África (anos 90) faz com que as disputas não cessem com a

36- Estatutos, lei eleitoral, etc.

37Decisões, rotinas, costumes do sistema político.

conquista da causa e que as agremiações políticas são defensores de interesses próprios e de concretas camadas sociais e não se limitam a projetar aqueles interesses no sistema político. Agem também de acordo com a sua lógica própria, no contexto do regime instituído.

Se durante o período colonial estima-se que menos do que uma dúzia de partidos foram estabelecidos pelo grupo de elites africanas como organização, para expressar as suas demandas políticas, exigir as reformas do sistema colonial, obter o acesso ou influenciar as políticas do governo colonial (MOZAFFAR & SCARRITT, 2005), até o princípio da década de 90 somente cinco países continentais subsarianos - Botsuana, Gâmbia, Senegal, Zimbabué, Namíbia - dispunham de uma cláusula constitucional para um sistema multipartidário de governação. (FAGE, 2010: 551).

Foi, efetivamente, só nos finais dos anos 1980 com o fim da Guerra-Fria e a implosão da União Soviética que os partidos políticos no governo no continente africano começaram a adoptar e a pôr em marcha medidas de liberalização económica e política (CHABAL, 2002) visto terem perdido uma das âncoras que lhes suportavam tanto de ponto de vista de ideologia como de ponto de vista material com apoio aos seus projectos de desenvolvimento. Com a onda das transições democráticas novas agremiações partidárias surgiram com o fito de neste novo processo enquadrar-se (o Quadro 5 a seguir conta essa história).

QUADRO – 5 Partidos políticos e contextos de disputa em África.

País	Partidos fundados no contexto da descolonização	Ano de eleição	% de voto	Nº de Assentos	Partidos do contexto da democratização	Ano de eleição	% de voto	Nº de Assentos
Angola	Movimento Popular para a Libertação de Angola-MPLA	1992	53.74 %	129	Partido Liberal Democrático-PLD	1992	2.39%	3
	União Nacional para a Libertação total de Angola-UNITA		34.10 %	70	Partido da Renovação Social-PRS		2.27%	6
	Frente Nacional para a Libertação de Angola-FNLA		2.40%	5	Partido da Renovação Democrática-PRD		0.89%	1
					Coligação Angola Democrático-AD-coligação		0.86%	1
					Partido Social Democrático-PSD		0.84%	1
					Partido da Aliança juventude Operários e Camponeses –PAJOCA		0.35%	1
					Fórum Democrático Angolano-FDA		0.30%	1
					Partido Democrático do Progresso para Aliança Nacional Angolano PDP-ANA		0.27%	1
					Partido Nacional Democrático de Angola-PNDA		0.26%	1
					Convenção Nacional Democrático de Angola-CNDA		0.26%	
					Partido Social Democrático Angolano-PSDA		0.26%	
					Partido Angolano Independente-PAI		0.23%	
					Partido Democrático para a Libertação de Angola-PDLA		0.20%	
					Partido Democrático Angolano-PDA		0.20%	
			Partido da Reforma de Angola-PRA	0.17%				
Cabo Verde	Partido Africano para a Independência de Guiné-Cabo Verde-PAIGC/CV	1991	33.59 %	23	Movimento para a Democracia-MPD	1991	66.41 %	56
	União Política das Ilhas de Cabo Verde-UPICV				Partido da Convergência Democrática-PCD	1995	6.71%	1
	União Cristã Independente Democrático-UCID				Partido Social Democrático-PSD	1995	0.68%	
Guiné-Bissau	Partido Africano para a Independência de Guiné- Cabo Verde-PAIGC	1994	49.39 %	62	União para a Mudança-UM	1994	12.56 %	6
	Movimento Bafatá para a Resistência de Guiné-Bissau-RGB-MB	1994	19.78 %	19	Partido da Renovação social-PRS	1994	10.30 %	12
				Partido da Convergência Democrática-PCD	1994	5.30%	1	
				Partido Unido social Democrático-PUSD	1994	2.85%		
				Frente para a Libertação da Independência de Guiné-FLING	1994	2.57%	1	
			Fórum Civil Guineense Social Democrático-FCG-CD	1994	0.17			
Moçambique	Frente para a Libertação de Moçambique-FRELIMO	1994	44.33 %	129	União Democrática-UD	1994	5.15%	9
	Resistência Nacional de Moçambique-RENAMO	1994	37.78 %	112	Aliança Patriótica-AP	1994	1.95%	
				Partido Social Liberal-SOL	1994	1.67%		
				Partido da Convergência Democrática-Frente unida de Moçambique-FUMO-PCD	1994	1.39%		
				Partido da Convenção Nacional-PCN	1994	1.27%		
				Partido Independente de Moçambique-PIMO	1994	1.23%		
				Partido do congresso Democrático-PACODE	1994	1.10%		
				Partido do Progresso Popular de Moçambique-PPPM	1994	1.06%		
				Partido da Renovação Democrática-PRD	1994	1.01%		
				Partido Democrático de Moçambique-PADEMO	1994	0.77%		
			União Nacional de Moçambique-UNAMO	1994	0.73%			
			Partido do Trabalho-PT	1994	0.56%			
S. Tomé e Príncipe	Movimento para a Libertação de São Tomé e Príncipe-MLSTP				Coligação Democrática da Oposição-CODO	1991	5%	1
					Partido da Convergência Democrática-Grupo Reflexão-PCD-GR	1991	54.4%	33
					Frente democrática Cristã-FDC	1991	1.5%	
					Acção Democrática Independente-ADI	1994	26.27 %	14
				Aliança Popular-AP	1994	1.35%		

Fonte: Páginas electrónicas das Comissões eleitorais dos países

Pautando, doravante, a nossa análise apenas à realidade Cabo-verdiana, (objeto empírico por excelência desta tese) entre o processo da independência nacional, ocorrido em 1975, e o da transição democrática que teve lugar em 1991, as ilhas de Cabo Verde conheceram oito agremiações partidárias.

O PAIGC/CV fundado em 1956 com o objetivo de dar corpo à luta para a independência de Guiné e Cabo Verde mas que, por força da história, se transformou a partir de 1980 em PAICV, com o golpe de Estado na Guiné Bissau cuja sigla remonta para uma agremiação exclusiva de Cabo Verde; a UPICV – União do Povo das Ilhas de Cabo Verde, fundado em *Rhode Island* em 1959, que chegou a vigorar até às vésperas da realização das primeiras eleições democráticas (14 de Janeiro de 1991); a UCID criada em 1974 pelos cabo-verdianos na diáspora; o PCD fundado da cisão dos militantes do MPD em 1994; o PTS – Partido do Trabalho e da Solidariedade (?); o PRD, também surgido da cisão do MPD, em 1997 e o PSD criado em 1992, na dissidência de alguns militantes da UCID. Contudo, estes novos partidos que surgiram das cisões no sistema partidário não conseguiram mudar o *status quo* vigente, devido a um impacto quase nulo na esfera eleitoral e legislativa. O PCD obteve apenas 1 lugar, na V legislatura e a UCID que vem conquistando 2 lugares, desde a VII legislatura. Já os remanescentes PSD, PRD e PTS, até hoje não conseguiram assento na casa parlamentar.

Das oito agremiações partidárias existentes desde a independência nacional, quatro encontram-se hoje extintas prematuramente (UPICV, PTS, PRD e PCD) vítimas tanto do sistema eleitoral (que durante os anos 90 era caracterizado pela pequena Magnitude dos Distritos que limita o efeito multiplicador da proporcionalidade) como do regime de financiamento³⁸.

38 Em Cabo Verde, a Lei 102/V/99 de 19 de Abril de 1999 fixa as regras de financiamento partidário fazendo os partidos depender das receitas próprias e das subvenções concedidas pelo Estado. Perante estenormativo, os partidos políticos consagram uma maior interferência do Estado na sua vida interna e de forma implícita maior restrição à existência (e nascimento) de Pequenos e Novos Partidos. Da análise desta Legislação sobressai, à partida, a discriminação entre os partidos com assento parlamentar e os extraparlamentares. Contexto que vai de encontro à situação encontrada por Sikk (2004) a propósito do financiamento público na Estónia. Seja como for, ainda que os partidos extraparlamentares podem contar com receitas próprias para as suas sobrevivências, que são escassas em Cabo Verde, isto não lhes retira o sufoco visto que, como se sabe, à semelhança de muitas outras novas democracias as restrições são muitas. Por exemplo, a lei diz expressamente que “quaisquer donativos de natureza pecuniária concedidos por pessoas singulares não podem exceder 500.000\$00 por cada doador”. Os “donativos anónimos não podem exceder 2% do total das receitas anuais do partido, nem, por cada doador, o montante de 100.000\$00”. Prescreve ainda que, “os donativos admissíveis de valor superior a 10.000\$00 (aproximadamente trezentos e trinta e quatro reais) devem ser entregues ou transferidos ao partido em moeda escritural. Aqui, especificamente a intenção é para facilitar ao Tribunal de Contas, entidade responsável pela fiscalização das contas partidárias, a superintendência no controle e transparência das fontes de financiamento.

Assim a constituição do sistema (bi)partidário cabo-verdiano explica-se, em partes, na perspectiva de Sanches (2013) por alguns determinantes contextuais. Através de uma abordagem neoinstitucionalista esta investigadora isola pequenas causas com longas consequências. Afirma que,

a natureza da transição para a democracia é uma dessas dimensões [...] a transição cabo-verdiana para a democracia foi negociada entre as elites políticas do Governo (PAICV) e da oposição recém-formada (MPD); estes atores políticos tiveram, assim, condições excepcionais para delinear todo o enquadramento institucional do novo regime democrático bem como para estabelecer as suas regras e procedimentos (SANCHES, 2013: 262)

Para sustentar esta posição Sanches elencou quatro fatores que permitiram a emergência do MPD como força estratégica durante a negociação da transição democrática: a) a crise dos chamados “Ministros Troskistas” que fragilizou o PAIGC e abriu espaço para o surgimento de uma oposição organizada; b) oportunidades criadas pelo processo de liberalização política [...] nomeadamente a reforma eleitoral de 1985 que abriu oportunidades para que os cidadãos pudessem rejeitar os nomes propostos pelo então Partido-único, PAICV, e indicar outros, dispondo de última palavra na composição das listas. Uma inovação que, segundo a autora, permitiu que alguns candidatos independentes fossem colocados na lista do PAICV e eleitos para a Assembleia Nacional, de entre os quais o futuro líder do MPD e Primeiro Ministro de 1991 a 1998; c) o facto de que o MPD soube canalizar as oposições da igreja católica ao seu favor, num país maioritariamente católico; e d) a fraca implantação no terreno das outras forças políticas, UPICV e UCID.

Contudo, negligenciara a autora um outro fator: o contributo da Sociedade Civil. Um aspeto que, de certa forma, contraria aqueles que, ainda recentemente, defendem a inexistência ou o carácter incipiente da Sociedade Civil nos países do sul. No caso de Cabo Verde, como registou Almada, “a acção do MPD foi concitando cada vez maior adesão das

Ao tomar como indicador empírico o financiamento público dos partidos políticos e o seu impacto no sistema partidário, em Cabo Verde, sobressai, desde logo, a cartelização entre o MPD e o PAICV, as duas forças partidárias. Denota-se, também, como que um “conluio”, cuja fundamentação promana da lei e das regras, que permite as principais forças políticas garantir para si os mais elevados recursos públicos e interpenetrarem-se com o Estado.

Esta cartelização, visível através das regras do financiamento público, reforça esses dois partidos a três níveis: na sociedade (militantes e eleitores fiéis), como aparelho (estrutura extra-parlamentar), ou nas instituições políticas (parlamento e governo). Logo, a obtenção de recursos financeiros aumenta o potencial de estreitamento de laços com os putativos eleitores e proporciona a capacidade dos partidos para dentro e fora da agremiação distribuir incentivos seletivos (PANEBIANCO, 2005).

populações que, pelos vistos, estavam cansadas da longa governação do PAICV e sequiosas de mudança, qualquer que ela fosse” ALMADA, 2011:94).

Denota-se, por exemplo que o sumário das contextualizações efetuadas pela Sanches (2013) corrobora, de certa forma, o nosso modelo de controle de agenda anteriormente desenhado. O PAICV, ante os custos de instauração de um regime potencialmente fechado (PF), cujas âncoras vinham-se demolindo pelo mundo, optou-se por um regime potencialmente aberto (PA), cedendo a agenda de transição à oposição, neste caso o MPD. À este, como referenciou a autora, foi dado aos seus futuros fundadores oportunidades de se integrarem nas listas do PAICV em 1985, através da reforma eleitoral e, posteriormente, mediante as pressões internacionais, anteriormente referias, a possibilidade de se constituírem em partido político, a partir de 1990 com a extinção do artigo 4º da Constituição de 1980 que dava o monopólio da legalidade ao PAICV como única força dirigente da sociedade e do estado.

Em resumo, as análises até aqui esboçadas constituem lastros que permitem tanto entender o sistema político (bi)partidário cabo-verdiano como também predizem sobre o peso dos atores que se disputam no poder Legislativo, matéria que será à frente objeto de tratamento.

Contudo, é recorrente a ideia de que, a organização do legislativo reflete mais o sistema eleitoral (as suas regras) do que simplesmente o transplante do sistema partidário vigente. A engenharia daquele constitui um prospecto que visa, para além de transformar votos do eleitorado em assentos parlamentares, restringir o número de partidos políticos³⁹ na casa parlamentar. Todavia, isto não faz desmerecer atenção dos cientistas políticos ao sistema partidário dada a sua importância na agregação das demandas do eleitorado, na intermediação que faz entre o sistema político e a Sociedade Civil, na composição do Legislativo e seu desempenho e na formação do governo. A respeito da influência do sistema partidário sobre o Legislativo, que é o que interessa esta tese, Duverger (1951) há muito tinha registado que, sistemas bi-partidários dão maioria a um único partido e, conseqüentemente, produzem estabilidade governamental que dominam o Parlamento.

39 Os elementos técnicos, que compõe o sistema eleitoral como a divisão e dimensão dos círculos eleitorais, a estrutura de votação, os tipos de listas, as fórmulas eleitorais e barreiras à representação permitem obter uma gama de combinações. Todos estes elementos técnicos têm as suas próprias conseqüências. As suas variadas combinações provocam efeitos mútuos que podem reverter, neutralizar ou aumentar a sua respectiva acção (LIJPHART, 1994).

Apesar de algum refinamento realizado sobre esta tipologia, Sartori (1976) reiterou no essencial o que tinha concluído Duverger: que o sistema partidário de um país afecta as políticas deste país. Contudo, argumenta que os sistemas multipartidários se subdividem-se em aqueles que possuem um “pluralismo polarizado” e aqueles que possuem um “pluralismo moderado”, ainda que a dinâmica de competição partidária neste último é idêntica à do bi-partidarismo - no Legislativo domina o Executivo. Um outro grau de detalhamento da mesma problemática foi empreendido por Lijphart (1984) que testou, numa perspectiva diferente, o sistema partidário de 22 democracias, subdividindo-as em “consensuais” e “majoritárias”, e confirmou os pressupostos de Duverger de que “sistemas eleitorais plurality” (com grandes desproporcionalidades eleitorais, na perspectiva de Lijphart) e sistemas bipartidários correlacionam com o domínio do Executivo sobre o Legislativo.

Entretanto, Lijphart (2003:170) introduziu, mais tarde, na sua análise outros elementos do *design* institucional do sistema eleitoral apontando sete características principais: fórmula eleitoral, magnitude dos distritos, barreira eleitoral, número total dos membros de uma assembleia eleita, influência das eleições presidenciais nas eleições legislativas, grau de desproporcionalidade e vínculos eleitorais que também influem no sistema partidário e com reflexo no legislativo.

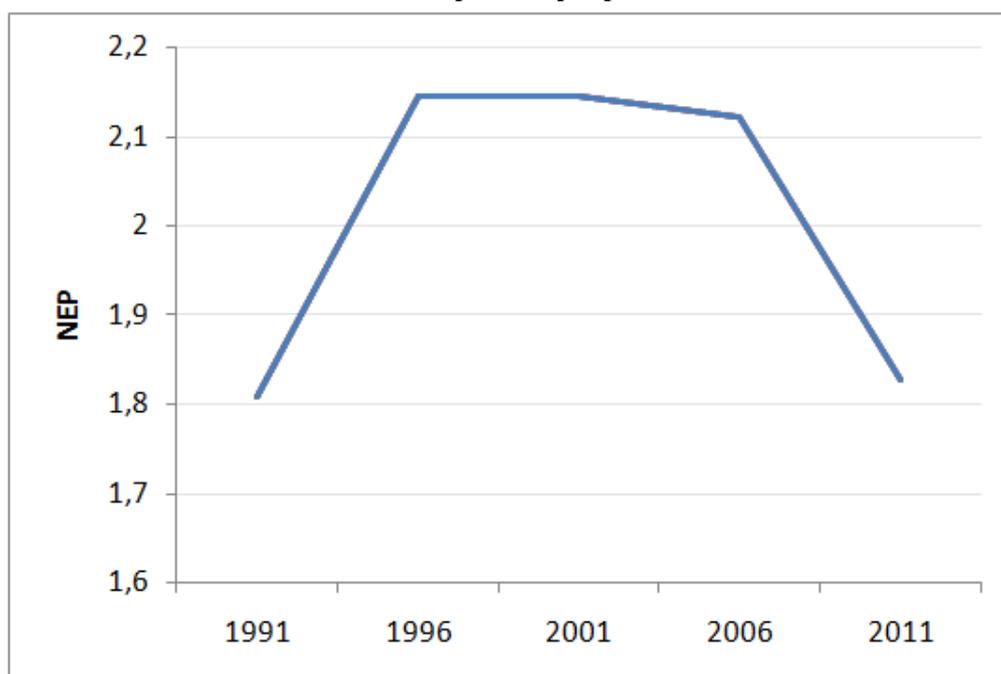
Os PALOPs, como anteriormente referenciamos, adotaram o sistema proporcional como modo de escrutínio e incorporaram-lhe algumas variâncias já conhecidas que, em muitos casos, se não limita o efeito multiplicador da proporcionalidade, criou sistemas multipartidários com partido dominante, ou hegemónico, como o MPLA em Angola e o PAIGC, durante algum tempo em Guiné-Bissau. Nestes países, como se observou no Quadro 5 existem vários partidos mas não ocorre a rotação ou alternância. O mesmo partido político obtém sempre a maioria absoluta. Há pluralismo, sem que a alternância seja possível ou se realize.

Cabo Verde, por exemplo, incorporou ao sistema proporcional a variante de Método de Hondt⁴⁰. Tratando-se de um método que de ponto de vista de distribuição de

40 O Método de Hondt é utilizado nalguns países quer como método de distribuir os restos, quer directamente como método de encontrar os resultados eleitorais, no âmbito da representação proporcional, como é o caso de Cabo Verde. O seu sistema consiste em dividir o número de votos obtidos por cada lista sucessivamente por 1,2,3, etc, (de acordo com número de listas), e em classificar os quocientes assim encontrados por ordem decrescente até à concorrência do número de lugares a

resto privilegia o sistema de média mais forte, por efeito, ele demonstrou favorável aos partidos maiores. Outrossim, até 1999 o país possuía pequenos círculos eleitorais. E o efeito proporcional do sistema de representação proporcional é considerado bastante mais fraco quando aplicado em círculos relativamente pequenos (os termos pequeno ou grande não se referem ao número de eleitores ou à dimensão geográfica mas apenas ao número de deputados a ser eleitos). Um sistema que combine uma fórmula proporcional como princípio de decisão com um círculo pequeno terá efeitos desproporcionais relativamente fortes, podendo por esta razão ser incluído no grupo de sistemas de maioria.

Tanto assim foi que, o bipartidarismo arraigou-se em Cabo Verde e os pequenos e novos partidos definharam-se. Atualmente, o número efetivo de partidos, (ver Gráfico 1), é de 2,0 (dois ponto zero,) calculado através do índice proposto por Markku Laakso e Rein Taagepera (1979).

GRÁFICO - 1 Número efetivo de partidos por pleito eleitoral em Cabo Verde

Fontes: BO – Boletins Oficiais n.º 3 de 25 de Janeiro de 1991, n.º 52; II Série de 27 de Dezembro de 1995, n.º 52; I Série de 22 de Janeiro de 2001, n.º 11; I Série de 14 de Março de 2006, n.º 7; I Série de 19 de Fevereiro de 2011.

A Assembleia Nacional, denominação que é dada ao Legislativo cabo-verdiano, nos termos da Constituição e da Lei organiza-se de forma unicameral e é composta por um mínimo de 66 e um máximo de 72 deputados, eleitos pelo sistema de representação proporcional (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, 2010, artigo 141: 93) Os partidos políticos possuem a exclusividade de apresentação de candidaturas nas eleições legislativas que são formuladas em listas fechadas.

Quanto aos outros PALOP's, Guiné-Bissau⁴¹ possui uma Assembleia Nacional Popular, unicameral, composta por 102 deputados eleitos em 29 círculos eleitorais, sendo adotado o sistema eleitoral de representação proporcional (Método de Hondt) obedecendo-se ao critério de distribuição dos restos às listas partidárias que tenham obtido menor número de votos. Os partidos políticos têm a exclusividade na apresentação de candidaturas para o parlamento. Em Moçambique⁴² a Assembleia da República também é unicameral, sendo composta por um mínimo de (200) duzentos, e um máximo de (250) duzentos e cinquenta deputados. Os deputados são eleitos em círculos eleitorais que correspondem um a cada um dos distritos do país, um à cidade de Maputo e outro, com três

⁴¹www.ipu.org Consultada aos 24 de Março de 2014.

⁴²www.ipu.org Consultada aos 24 de Março de 2014.

deputados, para a comunidade moçambicana residente no exterior do país. A conversão de votos em mandatos parlamentares é feita, à semelhança de Guiné-Bissau e Cabo Verde, de acordo com o método de representação proporcional de Hondt, seguindo-se um critério de limitação no qual se determina que cada lista de candidaturas só pode estabelecer mandato se do apuramento receber 5% dos votos expressos à escala nacional.

São Tomé e Príncipe organiza também a sua Assembleia Nacional de forma unicameral, como as outras congêneres dos PALOPs. Tem (55) cinquenta e cinco deputados sendo o sistema eleitoral adoptado o mesmo que os outros - representação proporcional – no país, não existe cláusulas, barreiras à conversão de votos em mandatos. Preocupações com a representatividade de grupos minoritários no parlamento fez com queo legislador estabeleceu a obrigatoriedade de todos os círculos eleitorais, que são coincidentes com os distritos, elegerem obrigatoriamente um mínimo de quatro deputados. Uma particularidade do sistema eleitoral de São Tomé e Príncipe⁴³, que contrasta com os demais países onde os partidos políticos detêm o monopólio de representação política, é a possibilidade de existência de candidaturas independentes, paralelas às apresentadas pelos partidos políticos.

Por fim, em Angola⁴⁴a Assembleia Nacional também é unicameral. Possui (223) duzentos e vinte e três deputados, eleitos pelo sistema de representação proporcional, obedecendo-se ao seguinte critério: (a) cada uma das (18) dezoito províncias constitui-se em círculo eleitoral, elegendo (5) cinco deputados cada uma, num total de (90) noventa deputados (Método de Hondt); (b) (130) cento e trinta deputados são eleitos num único círculo eleitoral nacional (método integral); (c) a comunidade angolana no exterior elege (3) três deputados.

Com diferentes modos de escrutínio, associado a existência de *Electoral thresholds* para a obtenção de assentos no Legislativo, com a exceção de São Tomé e Príncipe, nos PALOPs a possibilidade de novos e pequenos partidos políticos se elegerem - *Payout thresholds* - é bem reduzida. Veja-se, mais uma vez, no quadro 5, o número de pequenos partidos que em sucessivos pleitos eleitorais conseguem um ou nenhum assento na casa parlamentar. Angola, por exemplo, com um total de (18) dezoito partidos a disputarem as eleições, 6 (seis) nunca conseguiram assento e 7 (sete) deles apenas conseguem 1 (um) assento. Já Moçambique, com um total de 14 (catorze) partidos políticos 11 (onze) nunca obtiveram assentos parlamentares. Guiné-Bissau com um total de 8 (oito) partidos, apenas

⁴³www.ipu.org Consultada aos 24 de Março de 2014.

⁴⁴www.ipu.org Consultada aos 24 de Março de 2014.

2 partidos possui 1 assento, sendo que 2 (dois) partidos não possuem nenhum assento. Cabo Verde 7 (sete) partidos) 2 (dois) nunca conseguiram assentos parlamentares e apenas 2 (dois) conseguiram um assento cada. No caso de São Tomé e Príncipe, com 5 (cinco) Partidos 3 (três) nunca tiveram assento e 1 (um) obteve 1 (um) assento, posteriormente perdido para os contendores.

Dessas observações duas importantes notas podem ser extraídas: (i) quanto aos novos e pequenos partidos que são votados a um contexto extraparlamentar de sobrevivência, onde só marginal e residualmente conseguem dar um contributo para a consolidação da democracia. Isto porque não podem contar com incentivos seletivos decorrentes da ocupação do poder e porque também ficam desprovidos de endossos junto das fontes privadas de financiamento como as empresas. Como diz o adágio, nenhum empresário coloca os seus ovos em cestos rotos; (ii) a segunda nota tem a ver com os partidos políticos que habitualmente conseguem atrair a posição do eleitor mediano (sob as condições especificadas por Downs) para conquistar assentos na arena parlamentar ou ocupar a arena do governo.

Desde logo, é bom que se diga que relativamente a Cabo Verde onde sempre ocorreram governos majoritários os partidos do arco do poder envolvem em configurações⁴⁵ de dupla jogada: na arena eleitoral e na arena parlamentar. Aqueles cujo Governo é da sua base, têm mais incentivos para jogar nas duas arenas durante toda a legislatura, visto poderem (ou preferem) ser representados pelo “seu governo” na justa medida em que este detém o *spoil system*. Já quanto à oposição ela pleiteia-se mais no parlamento do que na arena eleitoral, ficando esta reservada quase que exclusivamente aos momentos das disputas eleitorais. Em resumo, essas configurações são impostas pelo sistema eleitoral, pelo valor de custos da informação e, sobretudo, pelo controle de recursos por parte da elite política vencedora. Como defende Panebianco (2005),

as arenas representam as diversas mesas de jogo a que o partido concorre e das quais extrai – com uma soma proporcional ao êxito dos diferentes jogos – os recursos necessários para o seu funcionamento. Em algumas arenas, o partido permutará recursos com outras organizações. Essas relações de troca podem ser, como sabemos, de três tipos: troca partidária, troca desigual em benefício do

45 O conceito de configuração é aqui empregue na lógica que Sawicki (1997) e Elias (1999) formularam. Para Sawicki (1997: 37) configuração é um espaço onde as relações de força entre grupos sociais tomam uma forma singular, modelando e retraduzindo as mudanças de todas as ordens que a afetam. Já Elias (1999, p. 142) a noção congrega acções e reacções dos jogadores, tensões e interdependências entrelaçadas responsáveis pelas modificações históricas e arranjos societais.

partido e troca desigual em benefício de outra organização”. (PANEBIANCO, 2005: 409)

Nos outros PALOPs, como de resto já mencionamos, com a exceção de São Tomé e Príncipe em todos os sistemas partidários os partidos ditos históricos continuam a deter o monopólio de representação. O MPLA manteve-se no poder em Angola à custa de uma estratégia fortemente centralizadora; o PAIGC vem se alternando mas sempre numa posição centrípeta em relação ao centro do poder na Guiné-Bissau. Em Moçambique o RENAMO e a FRELIMO estão sempre na órbita do poder. Portanto, com efeito, neste espaço as elites políticas suportadas em estratégias diferenciadas têm construído sistemas partidários também quase que polarizados.

Observamos no quadro 8 que na trajetória das disputas pelo poder no espaço dos PALOPs que várias foram as agremiações políticas novas que surgiram da luta pela independência Nacional à busca de consolidação da democracia. Porém, as preferências por regras instituídas durante os processos transicionais pelas elites políticas que dominaram essa agenda tornam altos os custos de reversão e tolhem as tentativas de *path-breaking* por parte de Novos Partidos Políticos.

Nestes termos, as organizações dos legislativos dos PALOPs transportam para o seu bojo o efeito desse jogo. Ou seja, o sistema partidário parlamentar desse espaço, como em todos os países, constitui-se com base no resultado da disputa produzida pelos atores políticos mediante a prévia consensualização de determinadas regras. Dentre as quais o Sistema Eleitoral, acima mencionada, que traduz votos (dos eleitores) em mandatos (para os partidos políticos).

Desde logo, importa-se então questionar como se organizam os Legislativos dos PALOPs para além dos aspectos formais já mencionados? Dados coletados sobre os países que compõem os PALOPs, demonstram que os respectivos Legislativos se organizam através do trabalho no Plenário e nas Comissões Especializadas, conforme demonstra a seguir o Quadro 6.

QUADRO – 6 Países e Comissões Especializadas nos PALOPs

ANGOLA	GUINÉ-BISSAU	MOÇAMBIQUE	CABO VERDE	SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE
Assuntos Constitucionais e Jurídicos	Administração Interna, Poder Local e Defesa Nacional	Jurídicos, Direitos Humanos e de Legalidade	Jurídicos, direitos humanos e comunicação social	Constitucionais, Políticos, Jurídicos e Institucionais
Segurança Nacional	Económicos, Financeiros, Planos, Comercio e Indústria	Defesa e ordem Pública	Finanças e Orçamento	Económicos e Financeiros
Relações Exteriores, Cooperação Internacional e Comunidades Angolanas no Estrangeiro	Agricultura, Pescas, Recursos Naturais, Ambiente e Turismo	Relações Internacionais	Economia, ambiente e ordenamento do território	Dos Assuntos Sociais
Administração do Estado e Poder Local	Comissão de Saúde, Assuntos Sociais, Educação, Cultura, Desporto e Comunicação Social	Assunto Sociais, do Género e Ambientais	Cooperação e comunidades	Das Obras Públicas e Recursos Naturais
Economia e Finanças	Obras Públicas, Habitação, Transportes, Energia, Ciência e Tecnologia	Plano e Orçamento	Reforma do estado e segurança	Dos Direitos Humanos, Género e Cidadania
Educação, Cultura, Assuntos Religiosos e Comunicação Social	Politica Externa, Cooperação Internacional e Emigração	Agricultura, desenvolvimento Regional, administração Pública e Poder Local	Saúde e Questões Sociais	
Saúde, Família, Juventude e Desportos, Antigos Combatentes e Acção Social	Mulher e Criança	Atividades Económicas e Serviços	Educação, cultura, juventude e desporto	
Ambiente, Ciência e Tecnologia, Trabalho e Segurança Social		Petições		
Mandatos, Ética e Decoro Parlamentar				
Direitos Humanos, Petições, Reclamações e Sugestões dos Cidadãos				

Fontes: <http://www.parlamento.cv/comissoes.aspx>;

<http://www.parlamento.ao>; www.parlamento.st; www.anpguinebissau.org www.parlamento.mz Acessadas aos 18 Julho de 2014.

Como observou Laundry (1989), no mundo moderno “todos os parlamentos trabalham em maior ou menor grau, através das Comissões” (LAUNDY, 1989: 96). Estas constituem tanto em novas e estabelecidas democracias fatores importantes da organização do Legislativo. Strom (2010), por exemplo, que dedicou profundas pesquisas sobre os legislativos no espaço europeu registou que “*Parliamentary committees are among the most important features of legislative organisation in contemporary democracies*” (STROM, 1998: 21). Assim, uma compreensão adequada do mundo dos parlamentares requer uma análise aprofundada sobre as Comissões que lhes servem.

Até porque, desde do final dos anos de 1970 algumas literaturas foram produzidas como tentativa de contrariar a propalada ideia de *caos* formulada pela corrente da escolha social, baseada na lógica de que as maiorias legislativas seriam ciclicamente instáveis (MCKELVEY, 1994) e chamar apercepções informais para explicar a aparente estabilidade das escolhas políticas nas legislaturas (SHEPSLE & WEINGAST, 1994). Com efeito, os primeiros neoinstitucionalistas viam os legisladores como que envolvidos em situação de escolha coletiva que envolve ou conflitos inevitáveis sobre os resultados ou cooperação. Todavia, sabe-se hoje ser possível induzir estabilidades de escolha através de criação de instituições específicas ou através da própria auto-coordenação dos atores em troca de apoios pontuais como *pork-barrel*.

Nesta perspetiva, as Comissões Especializadas constituem *fora* importantes para a formulação de políticas na arena parlamentar. Porém, quando se analisam as Constituições do universo dos PALOPs poucas são aqueles que as fazem menção. O fato de que as Comissões Especializadas não são constitucionalizadas isto faz com que, por vezes, se presume que a *ratio* da sua institucionalização emana, à partida, ainda que indiretamente, do sistema eleitoral. Contudo, tal presunção carece de cientificidade ainda que possa ser filiada num raciocínio lógico de explicação causal segundo o qual o sistema eleitoral transforma votos em assentos tendo como o quociente o tamanho da população e estes refletir-se-ão no tamanho das Comissões. Se observarmos mais uma vez, por exemplo, o Quadro 6, não se nota à partida nenhuma racionalidade na sua criação. Sobressai apenas que o Legislativo de Angola e Moçambique possuem mais Comissões Especializadas do que os outros do grupo, o que dificilmente pode ser justificado em função quer do tamanho da sua população quer do tamanho dos seus legislativos. Pois, em 2009 o Legislativo

Moçambicano⁴⁶ tinha 250 assentos, numa população de 21.921.679 e funcionava com 8 Comissões Especializadas, ao passo que, Angola⁴⁷ possuía 220 assentos numa população de 18.056.966 e funcionava com 10 Comissões Especializadas, portanto com duas Comissões a mais.

Similar desproporcionalidade assento/comissões/população concernem os casos de Cabo Verde, São Tomé e Guiné-Bissau. Com 102 assentos na casa parlamentar e uma população de 1.503.182, a Assembleia da República de Guiné-Bissau⁴⁸ organiza-se em torno de 5 Comissões. Igual a de São Tomé e Príncipe⁴⁹ – 5 comissões num universo de 55 assentos para uma população de 175.808 habitantes. Contudo, com 2 Comissões a menos do que a Assembleia Nacional Cabo-verdiana⁵⁰ que possui 7 Comissões num universo de 72 deputados e com uma população de apenas 516.100 habitantes⁵¹.

De acordo com as argumentações anteriormente urdidas a racionalidade na distribuição das Comissões não podem ser aduzida estritamente de problemas sociais existentes na sociedade, como por exemplo a Guerra e os seus efeitos. Pois, se Angola aposta na Comissão Especializada de Mandatos, Ética e Decoro Parlamentar, como a Comissão que mais dista dos padrões dos seus congéneres não é para responder a demandas sociais mas sim a dinâmicas intraparlamentares.

Seja como for, a criação de uma Comissão Especializada independentemente da racionalidade que dita a sua quantificação a sua existência ou ausência, denuncia a relevância que se dá a uma determinada área. Repara-se, por exemplo, que Guiné-Bissau é o único que não possui Comissões Especializadas de Assuntos Jurídicos, sub-unidade privilegiada quase sempre em todas as Organizações parlamentares do mundo, visto ocupar-se da feitura e fiscalização das leis - uma área de maior monta nos Parlamentos contemporâneos. Em contrapartida, os Legislativos dos PALOP's incorporaram todos a

46 International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) www.idea.int Consultado 27 de Julho 2014.

47 International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) www.idea.int Consultado 27 de Julho 2014.

48 International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) www.idea.int Consultado 27 de Julho 2014.

49 International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) www.idea.int Consultado 27 de Julho 2014.

50 International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) www.idea.int Consultado 27 de Julho 2014.

⁵¹Em cabo verde, por exemplo a Assembleia Nacional, começou a funcionar com 7 Comissões especializadas, depois passou para quatro e atualmente voltou, novamente, para sete conforme mostra o quadro referente.

Comissão de Ambiente, Economia e Finanças. Esta última tida também, como de tamanha relevância política e muito disputada, atendendo aos recursos que movimentam.

Por último cabe pôr em reparo dois diferenciais positivos: o primeiro tem a ver com a criação de Comissão Especializada de Ciência e Tecnologia, nos casos de Angola e Guiné-Bissau. Uma iniciativa que sinaliza o despertar das elites políticas nacionais desses países para uma área de demandas mundiais atuais. O segundo diferencial tem a ver com a criação de Comissão Especializada de Petições em Moçambique. Um instrumento que, à semelhança daquele que foi introduzido nos dois países anteriormente referidos, reputamos ser de tamanha atualidade na justa medida em que o seu vetor aponta para a valorização e ampliação de canalização das demandas democráticas provenientes de outras esferas sociais. Dado que esta tese dedicará um capítulo exclusivo para debater sobre as Comissões Especializadas no Legislativo, passaremos, por agora, a uma micro-análise dos parlamentares que atuam no Legislativo cabo-verdiano.

CAPÍTULO III - PERFIL DOS PARLAMENTARES ELEITOS EM CABO VERDE

No capítulo precedente buscamos explicar as escolhas do projeto institucional de Cabo Verde inserido no contexto dos PALOPs e as condições que as tornaram possíveis. De certa forma, o alcance pretendido foi no sentido de propor que as mudanças institucionais podem ser explicadas como planejamento consciente pelos atores políticos que barganharam o processo de transição democrática.

Nesta seção, para redimensionarmos o nosso objeto de estudo ao campo recortado, redirecionaremos o foco de análise para a caracterização do perfil dos Membros Parlamentares na Assembleia Nacional Cabo-verdiana. Para explorar a questão quem foram os representantes de Cabo Verde no Poder Legislativo em Democracia (1991 – 2006) achamos pertinente trazer para a colação alguns aspectos sócio-demográficos, cujos escopos se situam para além das regras e que são cruciais para se entender a “microfísica do poder” (FOUCAULT, 1979) parlamentar, a interação entre a arena eleitoral (o alfa), a arena legislativa (o ômega) e o seu impacto na produtividade do Legislativo.

Desde logo, focando nos partidos políticos como principais organizadores da acção coletiva na Casa Parlamentar, importa trazer para a análise alguns dados sócio-demográficos básicos que enfatizam a realidade das ilhas de Cabo Verde com os quais dialogam as quatro legislaturas recortadas de forma a evitar possíveis “falácias ecológicas” resultantes de meras suposições de correlação.

Portanto, no limite, os dados que se seguem documentam que as instituições eleitorais no bojo das quais pleiteiam os partidos políticos, na linha que esta tese trabalha, são estruturadas segundo os interesses e as preferências da elite que deteve o poder de agenda no momento de transição política e refletem em partes as condições contextuais do país. Dizer isso é admitir que a arena eleitoral é dinâmica e se formata tanto pela barganha das elites como pelas condições socioculturais da nação. Neste sentido a ideia é auxiliar os nossos leitores a se inteirarem de carateres macrossociais que tornaram suscetíveis determinadas estratégias da elite política, quando ocorrem.

3.1. Contexto social e institucional de representação democrática em Cabo Verde.

Configurado em um pequeno espaço insular (arquipélago composto por dez ilhas sendo apenas nove habitadas) Cabo Verde, naturalmente, desafia e requer à partida a recontextualização de quaisquer figurinos institucionais importados. As modalidades do Estado e do Governo e outras instituições transplantadas para as ilhas, ainda no bojo do colonialismo, requereram feições próprias. Delegados do Governo e Presidentes de Câmaras, enquanto desdobramentos do poder central, constituem exemplos de representações cuja natureza emana das imposições próprias do país.

Hoje, por exemplo, decorridas duas décadas sobre a implementação das instituições democráticas, a elite política cabo-verdiana pressionada por largas franjas da sociedade-civil existentes nas ilhas, ante a desproporcionalidade nas representações das regiões/ilhas e perante os desafio da eficiência e da eficácia das diversas instituições políticas e sociais vem colocando em pauta a questão da regionalização.

Se até os anos 90, nas vésperas de transição democrática, o país contava com apenas 341.491 mil habitantes residentes, assimetricamente repartidos e assistidos entre o meio rural (190.892) e o meio urbano (150.599), já em 2011, período que completa as quatro legislaturas, havia 491.875 mil habitantes residentes, com uma evidente inversão de padrão na distribuição espacial dos habitantes numa geografia urbana (303.979) e rural (187.896)⁵². Aliás, regista-se que o país tem experimentado desde os anos 80 um acelerado crescimento demográfico. A Taxa de Crescimento Média Anual (TCMA) passou de 1,5 na década de 80, para 2,4 em 90 e 1,8 em 2008. Do ponto de vista da educação, em 2009 a taxa de alfabetização atingia 85% em comparação com 63% dos anos 1990, numa população cuja percentagem de jovens evoluiu de 45% em 1990 para 42% em 2000 e 54,4% em 2010 (INE, 2010).

Neste espaço de tempo, por exemplo, a taxa de escolarização no ensino secundário variou-se de 15,8% em 1992, passando para 45,8% em 1998 e 31,2% em 2010. Já o ensino superior passou de um contexto incipiente na década de 90, que se resumia a algumas escolas de formação de professores, para 7,5% em 2010.

⁵²INE: Recenseamento da população, de 1900-2010.

Assim, o grosso de quadros e técnicos com formação superior, quase que exclusivamente centrado nos dois grandes centros urbanos (Praia, na Ilha de Santiago e Mindelo na Ilha de S. Vicente) cursou nas estratégias de ensino superior de outros países, como Cuba, Brasil e Portugal. Ou seja, até a data da fundação da primeira Universidade em Cabo Verde, em 2001 – Universidade Jean Piaget (privada), a máquina político-administrativa foi ocupada, essencialmente, ou por indivíduos sem formação superior ou por indivíduos cuja formação foi adquirida em universidades estrangeiras. É com base nesta demografia que a Assembleia Nacional cabo-verdiana se construiu durante as quatro legislaturas.

Informações computadas no banco de dados por nós criado, a partir do repertório biográfico da Assembleia Nacional e junto das organizações partidárias cabo-verdianas, contabilizaram, até VII Legislatura, um total de 295 deputados eleitos, distribuídos por 79 na quarta legislatura e 72 na quinta, sexta e sétima legislatura, respetivamente.

Logo, por aquelas descrições contextuais e por estas informações, falar da política em Cabo Verde significa, em bom rigor, referir-se a espaços de concepções e de disputas de pequenas dimensões, onde, por um lado, a reputação constitui a sua referência fundamental (BAILEY, 1971) e, por outro lado, o redimensionamento das instituições é uma prática constante. Pois, as características que marcam a prática da representação política estão sem dúvida diretamente relacionadas ao desenho político-institucional, mas também refletem sobremaneira as condições advindas do território (MAGDALENO, 2010).

Na Quarta Legislatura, com a sua eleição em 1991 – a primeira em democracia, os 79 parlamentares foram extraídos de 25 círculos eleitorais, incluindo 3 da diáspora (na proporção um para África, outro para América e um outro para o círculo denominado de Resto do Mundo) onde o país possui um contingente populacional mais extenso do que parte da nação que reside dentro do território nacional⁵³. Já, na Quinta, Sexta e Sétima Legislaturas e suas respetivas eleições em 1995, 2001 e 2006, o número dos membros parlamentares diminuiu para 72 em cada pleito eleitoral e as reformas

⁵³O último Recenseamento Geral da população (2010) estimou-se que Cabo Verde possui uma diáspora de 700 e tal mil habitantes (INE, 2010).

eleitorais⁵⁴consensualizadas fizeram diminuir os círculos eleitorais de 25 em 1991 para 19, 20, 20, respetivamente, incluindo, à semelhança de 1991, os três círculos da diáspora, num contexto em que a população cabo-verdiana aumentou, sensivelmente, para mais cem mil habitantes.

Por um lado, esta reforma eleitoral que fixou os círculos eleitorais, para os números acima avançados, num futuro próximo tende a maximizar as chances de sobrevivência de pequenos partidos que ainda existem no panorama eleitoral cabo-verdiano ao aumentar a Magnitude dos Distritos Eleitorais num contexto que predomina o Sistema Representação Proporcional (RP). Recorda-se que nas eleições de 1991, (14) catorze dos (25) vinte e cinco círculos eleitorais existentes tinham uma Magnitude de Distrito = 2 o que, em tese, dificultaram a sobrevivência de novos pequenos partidos. Os dois maiores partidos (PAICV e MPD) conseguiam monopolizar a representatividade, distribuindo entre si os dois lugares disponíveis.

Como registrou Lijphart (2011),

“a magnitude do distrito eleitoral constitui um fator importante, sob dois aspetos. O primeiro deles é que ela exerce uma grande influência, tanto nos sistemas de maioria simples/maioria absoluta quanto nos sistemas de RP (e VUNT), embora em direção oposta: aumentar a magnitude distrital nos sistemas de maioria simples e maioria absoluta acarreta uma grande desproporcionalidade e maiores vantagens para os grandes partidos, enquanto sob a RP ela resulta em maior proporcionalidade e em condições mais favoráveis para os pequenos partidos... o segundo motivo de ser tão importante a magnitude distrital é que – diferentemente do que acontece nos sistemas de maioria simples e de maioria absoluta – ela varia muito nos sistemas de representação proporcional e, por isso, tem um forte impacto sobre o grau de proporcionalidade atingido pelos diversos sistemas de RP. (LIJPHART, 2011: 176 e 178).

⁵⁴ O Código Eleitoral estipula que 1. O território nacional divide-se, para efeitos de eleições dos deputados à Assembleia Nacional, em círculos eleitorais. 2. Os círculos eleitorais no território nacional correspondem às ilhas, designadas pelos respectivos nomes, salvo quanto à ilha de Santiago que se divide em dois. 3. O círculo eleitoral que integra os actuais concelhos de Tarrafal, S. Miguel, Santa Catarina, São Salvador do Mundo, São Lourenço dos Órgãos e Santa Cruz, designa-se por Círculo Eleitoral de Santiago Norte; e o círculo eleitoral que integra os actuais concelhos de S. Domingos, Praia e Ribeira Grande de Santiago designa-se por Círculo Eleitoral de Santiago Sul. 4. Os eleitores residentes fora do território nacional são agrupados em três círculos eleitorais, todos com sede na Cidade da Praia, abarcando um os países africanos, outro os americanos e o terceiro os europeus e o resto do mundo (CÓDIGO ELEITORAL, artigo 406: 125).

No entanto, ao diminuir o número total dos deputados à Assembleia Nacional cabo-verdiana para 72, a partir de 1995, e ao aumentar a Magnitude dos Distritos aquela mudança institucional no sistema eleitoral acentuou várias desproporções ao nível das representações. Como efeito decorrente fez com que alguns Concelhos que já possuíam os seus representantes passassem agora ser representados por *outrem*. E outros houvera que passaram a ter menos representantes, em virtude, também, da diminuição dos círculos eleitorais. A título de exemplo, veja-se as dinâmicas apresentadas no Quadro 7 em baixo.

O Concelho de São Salvador do Mundo, na ilha de Santiago, por exemplo, constituía um círculo eleitoral com 2 deputados, em 1991. Contudo, em 1995 deixou de ter representações. Situação idêntica aconteceu com o Concelho de Santa Catarina na ilha do Fogo. Também, o Concelho da Praia decresceu em termos de representação durante as legislaturas ao passar de 16 para 13, 14 e 15 deputados, respetivamente. Em relação à ilha de S. Vicente também aconteceu o mesmo. Ela passou de 12 representantes em 1991 para 11 nas legislaturas seguintes. Situação quase idêntica aconteceu com o Concelho de Santa Catarina na Ilha de Santiago. Este passou de 6 representantes em 1991 para 7 em 1995 e 2001 e voltou para 6 em 2006. Contudo, os números registados nas duas legislaturas de meio (1995 e 2001) neste Concelho não significam a ocorrência de aumento na representatividade uma vez que o Concelho de S. Salvador do Mundo passou a ser representado pelos deputados de Santa Catarina de Santiago. Já o Concelho de S. Miguel na ilha de Santiago, sem representantes nas eleições de 1991 e 1995, passou a ter 2 representantes a partir de 2001.

Quadro - 7 Número de Eleitores por Deputado (1991 e 2006)

Eleições de 1991				Eleições de 2006		
Concelhos	EaV	MD	EpD	EaV	MD	EpD
S. João Baptista /S.Isabel (Boa Vista)	1.897	2	945	3.340	2	1670
S. João Baptista /N.S. do Monte (Brava)	3.000	2	1500	5.012	2	2506
N. S. de Ajuda (Fogo)	4.033	2	2016	5.969	2	2984
S. Lourenço (Fogo)	3.925	2	1962	17.135	4	4283
N. S. Conceição/Stª Catarina (Fogo)	6.916	3	2305			
N. S. da Luz (Maio)	2.334	2	1167	4.194	2	2097
N. S. das Dores (Sal)	4.380	2	2190	10.555	2	5277
Praia Urbano (Santiago)	27.548	12	2295	64.543	15	4302
Praia Rural I (Santiago)	4.995	2	2497	7.846	2	3923
Praia Rural II (Santiago)	2.849	2	1424			
Santa Catarina (Santiago)	14.608	6	2434	28.176	6	4696
S. S. do Mundo (Santiago)	3.654	2	1827			
S. L. dos O. (Santiago)	12.113	5	2422			
S. A. Abade/S. Miguel (Santiago)	11.604	5	2320	10.587	2	5293
São Miguel				9.268	2	4634
N.S. Livramento/N. S. do Rosário (S. Antão)	5.084	2	2542	13.356	3	4452
S. Crucifixo/S. Pedro A. (S. Antão)	5.702	2	2851			
S. A. das Pombas (S. Antão)	3.555	2	1777	5.290	2	2645
S. André (Santo Antão)	1.842	2	921	10.751	3	3583
S. J. Baptista (S. Antão)	5.444	2	2722			
N. S. do Rosário (S. Nicolau)	5.944	3	1981			
N. S. da Lapa (S. Nicolau)	1.153	2	576	9.064	2	4532
N. S. da Luz (S. Vicente)	27.408	12	2284			
África	2.976	1	2976	8.475	2	4237
América	857	1	857	11.388	2	5694
Europa e resto do Mundo	2.997	1	2997	31.677	2	15.838
Cabo Verde	166.818	79	2111	322.767	72	4482

C- Concelhos; **EaV** – Eleitores aptos a votar; **EpD** – Eleitores por Deputado; **MD** – Magnitude dos Distritos

Fonte: Suplemento ao “Boletim Oficial” de Cabo Verde nº 3 – 25 de Janeiro de 1991; Suplemento “B.O.” 14 de Março de 2006, 1ª Série

Ainda observando o Quadro 7 notamos que a variação de “pesos” de cada eleito na Assembleia Nacional, comparando a IV e a VII Legislatura, é intensa de um Concelho a outro. Em 1991, o círculo eleitoral da diáspora (Europa e o Resto do Mundo) demonstra a maior desproporção ao nível de todos os círculos eleitorais. Ali, 1 deputado representava

2997 eleitores. Já, á nível nacional, o maior “peso” deputado/eleitor regista-se em Santo Antão, no Concelho de Ribeira Grande, nas freguesias de Santo Crucifixo e São Pedro Apóstolo, com 1 deputado a representar 2851 cidadãos. Paradoxalmente, a Freguesia de Nossa Senhora da Lapa, na Ilha de São Nicolau é a que apresenta o menor “peso” deputado/eleitores (576).

Nas eleições de 2006, mesmo depois da reforma do código eleitoral as distorções não se corrigiram para com a diáspora. A mesma diáspora (Europa e o Resto do Mundo) continuou sendo a circunscrição onde o “peso” deputado/cidadão é maior. Cada 15.838 cidadãos foram representados por um único deputado. Ao nível do país, o Concelho do Tarrafal na ilha de Santiago é onde regista o maior *ratio* – 5.293, opondo os 1670 cidadãos por deputado na ilha da Boavista.

Em média, em 1991 cada um dos 79 deputados representavam 1991,5 cidadãos no Legislativo, numa população de votantes que era de 166.818. Contudo, passados 15 anos, na eleição de 2006, na VI Legislatura, esta desproporcionalidade duplicou. Ao reduzir o número de eleitos para 72, em média, cada deputado perante o número da população votante que aumentou para 322.767, passou a ter sob a sua representação 4585,3 eleitores.

Uma medida importante de se observar nesta análise é o desvio-padrão do número de deputados por eleitores. Estar-se-ia então a mensurar as disparidades entre os concelhos. Quanto maior esta medida, maior discrepância observará entre os concelhos. Para os dados acima têm-se, respetivamente, 691,18 e 2866,23 isto indica que as discrepâncias aumentaram de 1991 para 2006.

Se no capítulo anterior vimos que o sistema eleitoral vinha afetar a desproporcionalidade no número efetivo de partidos, num claro monopólios partidos maiores e com tamanhas desvantagem para os menores, agora fica evidente que o Legislativo cabo-verdiano, transporta no seu bojo uma desproporção em consideração ao peso de voto de cada cidadão dependendo de onde este se encontra. Ou seja, existe em Cabo Verde tanto uma relação assimétrica entre a proporção do sistema partidário e o número efetivo de partidos, como também entre os representantes e os cidadãos.

Para alguns autores, a desproporcionalidade no número de deputados por Concelhos viola o princípio da igualdade entre cidadãos, fazendo com que os votos de

alguns tenham maior valor que o de outros. Nicolau (2003: 201-24) registou a propósito do Brasil e das desproporcionalidades existentes entre o Estado de São Paulo (sub-representado) e o de Roraima (sobre-representado) que esta situação além de proporcionar distorção no princípio igualitário da democracia, em que o peso do voto dos indivíduos que compõem determinada sociedade deveria ser o mesmo, também seria causadora de distorção na própria representação partidária, já que partidos com votações representativas em Estados sobre-representados tenderiam, por sua vez, a serem igualmente beneficiados no sentido da sobre-representação.

Um exercício de análise interessante que poderia ser efetuado, levando em consideração estas desproporcionalidades nas representações, é tomar o deputado como a unidade de análise que é atingida pela desproporção e observar se existe na casa parlamentar um padrão comportamental dos eleitos que varia com esse padrão eleitoral. Ou seja, tendo presente as desproporcionalidades constatadas os membros parlamentares buscam recompensar através de agregações específicas os locais descompensados ou então as suas próprias bases. A resposta à esta questão representaria pesquisar dois assuntos completamente interligados. (I) Se existe algum incentivo institucional no sistema político cabo-verdiano que cria disposições para tal e, conseqüentemente, (II) se existe na Casa Parlamentar cabo-verdiana algum fator de agregação que seja mais efetivo que os partidos políticos. Por exemplo, dentro desse âmbito, questiona-se se os Concelhos, no caso em apreço, ou o seu traçado político-administrativo - autarquias locais, são eficientes para agregar os parlamentares em torno de si. De outro modo, implica também saber se existem restrições ou incentivos proporcionados pelo arcabouço institucional decorrentes do sistema eleitoral e dos Estatutos dos partidos políticos que regulam o comportamento do deputado e o processo decisório na Assembleia Nacional.

No caso dos incentivos, se porventura existam, eles induzem os deputados a se empenharem mais em assuntos referentes às suas bases eleitorais, que lhes assegurem retorno eleitorais, do que em assuntos nacionais gerais não redutos à sua base eleitoral. O oposto em termos de consequência seria a existência de restrições institucionais.

Quanto ao (I) uma *proxy* para apreender algum padrão de comportamento, apesar das contestações que existem sobre a sua real eficácia⁵⁵, seria a análise dos votos dos parlamentares na Assembleia Nacional de forma a se inferir sobre o índice de disciplina partidária. Para que a tese da existência de um padrão de comportamento que agregasse as desproporcionalidades em torno das regiões, em detrimento de partidos políticos, não fosse procedente teria que se encontrar um alto grau de disciplina partidária no que tange ao voto dos membros parlamentares. Contudo, como esses dados não estão disponíveis para a realização deste teste, resta-nos simular hipoteticamente apenas ao nível do contrafactual.

Para ilustrar de forma teórica o nosso raciocínio, importa ficar ainda por algum tempo com a questão da desproporcionalidade. Vejamos um exemplo da sua correção que, a existir, poderia ser instrutivo. Suponha que os 12 deputados eleitos no colégio eleitoral de S. Vicente, em 1991, ou os 11 deputados desse mesmo colégio, em 2006, ao invés de se submeterem aos seus partidos políticos como pivô, pautando os seus comportamentos em seguir os seus líderes, decidissem num incentivo regionalista coordenar-se e realinhar em torno da defesa de S. Vicente e passarem a vetar projetos empreendidos pelo Executivo que não favoreçam o seu Concelho ou, em contraste, aliarem sempre numa barganha em prol do seu colégio eleitoral. Esta configuração, tivesse acontecido, forçaria o Executivo a barganhar com esses deputados da região para poder sustentar a sua base aliada o que, concomitantemente, seria condição suficiente para alguma mudança de padrão no comportamento e desempenho do Legislativo introduzir.

Deste modo, o alto peso eleitoral que cada deputado possui em matéria de representação em S. Vicente (2244 em 1991 e 4267 em 2006) que, em tese, faz com que um alto número de eleitores desta região estaria sendo excluídos na democracia cabo-verdiana, via distorção na representação, seria minimizado. A agregação dos deputados de S. Vicente em torno do seu Concelho em detrimento dos seus partidos no momento da votação, por exemplo, seria um mecanismo de correção das distorções nesta região.

De pouco valor, porventura, dizem os críticos sobre este exemplo contrafactual que envolve S. Vicente, o segundo maior colégio eleitoral do país. Porém, um forte pressuposto fornece a Ciência Política para desencadear tal raciocínio. As políticas distributivas, sabe-

⁵⁵ Muitas inconveniências são apontadas ao voto como *proxy* para medir o índice de disciplina partidária, sobretudo levando em consideração que nem todas as votações são iguais e nem todas têm os mesmos valores atribuídos pelos agentes.

se, apresentam custos difusos e benefícios localizados (LOWI, 1963) e, como tal, atores que tencionam maximizar as suas chances de reeleição pensando nas *policies*, motivos bastante possuem para paroquializar as suas atuações na ausência de constrangimentos institucionais que possam inibir tais procedimentos.

De outro modo, está-se a sugerir que as distorções na representação são importantes. Pois, a sua correção faz *jus* ao princípio igualitário que orienta a lógica de que, em democracia, os votos dos cidadãos são iguais em peso e valor. Todavia, convém também sinalizar que mesmo perante a existência das distorções, se não existem sanções ou fortes controles das lideranças partidárias sobre os parlamentares, o desempenho do Legislativo pode alavancar-se em matéria da produção de leis e, por conseguinte, na proposição de mais políticas públicas. Isto porque, sempre que o parlamentar for pressionado por mais demandas pelas bases da sua (re)eleição obrigar-lhe-ia a barganhar e a agrupar-se em torno de propostas e projetos, que maximizem as suas chances de reeleição.

Quanto à (II) segunda questão, discutiremos uma resposta procedente ao nível das inferências sobre algumas variáveis de arranjos institucionais e o seu impacto nas escolhas, trajetórias e o comportamento do parlamentar que, de certa forma, poderá corroborar a ideia de que na Assembleia Nacional cabo-verdiana constrangimentos institucionais existentes não abrem possibilidades para que os eleitos nacionais possam se agregar e pleitear recursos para a sua base eleitoral. Será assunto da seção que se segue.

3.1.1 Impactos institucionais, trajetória política e comportamento do parlamentar

Este tópico se ocupa em fundamentar como a formatação do sistema político de um país tem impacto na organização do Poder Legislativo e na estrutura de oportunidades em termos de *career path* dos deputados, sua ascensão política e comportamento na arena legislativa. Pesquisas no domínio da Ciência Política, em países diferentes, têm estimado esses efeitos analisando o modelo organizativo do Estado - federativo ou unitário, (SANTANA, 2008), a forma do sistema eleitoral e a dinâmica do sistema partidário (NORRIS, 1997; NORRIS & LOVENDUSKI, 1995).

O recrutamento, segundo Norris (1997), não se fecha em si mesmo. As suas regras influenciam no perfil do parlamentar e no exercício das suas funções. Através da análise comparada do recrutamento para o Legislativo, sobretudo em democracias parlamentares, a autora analisa o impacto das instituições a quatro níveis: i) ao nível do sistema político e todo o *environment* institucional envolvente que podem promover as estruturas de oportunidades de ingresso nas carreiras de forma diferenciada; ii) ao nível do processo de recrutamento ou indicação dos candidatos mediante determinados formatos do sistema eleitoral (voto distrital, listas fechadas ou abertas); iii) na oferta dos candidatos, motivação e capital político em que a variável é os custos financeiros e; iv) quanto às demandas dos seletores responsáveis pelo recrutamento das listas de aspirantes a candidato.

O viés comparado permitiu que níveis de impactos diferentes fossem observados em países diferentes, pela autora. Por exemplo, o primeiro nível de impactos foi encontrado nos regimes parlamentares, como o modelo *Westminster* inglês, onde o Estado é unitário e os dirigentes partidários possuem um controle apertado sobre a indicação dos candidatos. Uma realidade que contrasta com o modelo federalista dos Estados Unidos onde a divisão de poderes oferece socializações e vias diferentes para o aspirante ao cargo.

O segundo nível de análise, cuja ênfase recai sobre o poder de indicação que varia de acordo com os tipos de listas que o sistema eleitoral consagra, a Alemanha que adota o sistema de voto distrital apresenta um padrão sugestivo. Neste país os candidatos ao *Bundestag* são eleitos por distritos e por listas partidárias nos estados. Ali, as estruturas partidárias possuem poderes divididos de recrutamento. As instâncias partidárias locais controlam os candidatos eleitos por distritos e os que são eleitos pelas listas nas esferas estaduais ficam sujeitos à escolha dos delegados ou às primárias (prévias) pelos membros das estruturas locais. Já os dois últimos níveis encontram respaldo no caso norte-americano, onde os custos financeiros com as campanhas eleitorais constituem barreiras que entram as motivações tanto dos que aspiram os cargos como dos seletores. A decisão de se candidatar, ante esses custos, passa por um cálculo *apriori*, sobre o volume de recursos financeiros disponíveis ou a capacidade de os angariar.

Assim, sugerem, os dois primeiros níveis de análise de Norris (1997) que quanto maior forem as oportunidades de escolhas de cargos eleitorais para o candidato, maior será o universo de parlamentares com “ambição progressiva” (busca de avanço para um cargo

superior) e mais motivados se encontram para diferenciar a sua atuação na arena a fim de capitalizá-lo junto dos seus putativos votantes.

De acordo com esta perspectiva, o formato político-administrativo unitário pelo qual se organiza o Estado de Cabo Verde (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, artigo 1º: 23) variável exógena ao parlamento impacta nas estruturas de oportunidades para o desenvolvimento de carreiras políticas e, concomitantemente, no desempenho do parlamentar, uma vez que as oportunidades de carreira são menos e as alternativas de cargos são mais restritas e o deputado tende a conformar-se ao cargo.

Em contrapartida em Estados federados, por exemplo como nos EUA, Brasil, etc. um deputado eleito ao nível estadual, cioso de construir uma carreira neste âmbito pode almejar um cargo federal e/ou no senado. Conhecendo ele esta possibilidade de ascensão na carreira a sua motivação pode ser maior para com o seu círculo eleitoral que lhe garante o voto para o efeito. Soma-se a essa variável exógena um outro fator interessante. A combinação de Lista Fechada e Representação Proporcional nas eleições legislativas, em Cabo Verde, tendem a concentrar o processo eleitoral na figura do partido que passa a ser responsável pelo recrutamento dos MPs. Como anteriormente citado, Norris (1997) observou semelhante postura na Alemanha onde devido ao sistema eleitoral misto - Voto Distrital e Voto em Lista - diferentes tipos de elites intervêm na promoção de estruturas de oportunidades de ingresso na carreira dos eleitos.

A nível de Cabo Verde os dois partidos majoritários seguem trajetórias diferentes no recrutamento dos seus candidatos a deputados. No PAICV as listas são determinadas no plano local e regional por determinadas lideranças concelhias. Assim, os deputados à Assembleia Nacional são propostos pela Comissão Política Regional à Comissão Política Nacional, ouvidos os Sectores ou Grupos de Base (ESTATUTOS DO PAICV, artigo 70º, 2010: 25). No MPD, ao contrário do PAICV, o processo se verifica no plano nacional. A Comissão Política Nacional do partido elabora e submete à aprovação da Direção Nacional as listas de candidatos às eleições legislativas (ESTATUTOS DO MPD, artigo 28º, 2013: 10).

Portanto, modalidades diferentes⁵⁶ que apontam para uma oligarquização no recrutamento do tipo *top-downs* no seio do MPD e inversa no cenário do PAICV. Embora a maior descentralização verificada no caso do PAICV, por si só não garante maior democratização porque as oligarquias locais ou concelhias podem controlar o processo de seleção no lugar das lideranças nacionais.

As ilações a retirar desta dimensão do problema são mais ou menos óbvias. Dotados com esse dispositivo os partidos políticos vêm, consoante o caso, a sua capacidade de pressão sobre os seus membros parlamentares expandir e aumentam a sua influência na carreira política dos mesmos. Em termos de *career path* dos MPs ocorre-se, então, um padrão fechado no sentido de que um determinado ator político, qual seja o líder partidário, regional ou nacional, concentra poderes consideráveis no que se refere às escolhas de carreira dos candidatos. Enquanto ator político o partido pode influenciar o “destino” da reeleição do parlamentar, na justa medida em que qualquer deputado para se reeleger passa a contar com o seu aval.

Poder-se-á verificar na próxima seção que o facto de os dois partidos possuírem estruturas diferentes, o MPD - *Tightly Coupled* e o PAICV - *Loose Coupling*, usando a terminologia de Kitschelt (1989) a propósito da ocorrência da Disparidade Curviliniar, dependendo do caso, essas estruturas partidárias vão impactar na dinâmica parlamentar a dois níveis: na taxa de reeleição dos deputados de ambos os partidos políticos e no comportamento dos eleitos na arena. Assim, deve ser ressaltado que, pese embora os partidos sejam estruturas competitivas, como anteriormente vimos em reparo, o sistema e o ambiente no qual eles disputam podem ter efeitos sobre a produção de uma classe política mais ou menos distante dos eleitores e, consecutivamente, também, mais ou menos proativa. Portanto, importa perceber que em Cabo Verde, o sistema eleitoral (lista fechada), o formato (unitário) do Estado e algumas regras do Estatutos dos partidos políticos criam padrões e trajetórias de relacionamento na arena parlamentar entre os MPs e os respetivos partidos políticos e entre aqueles e os seus representados, com impactos em domínios tanto de representatividade como de produtividade.

Com base nesta constatação, por exemplo, o clássico aconselhamento de Mayhew (1974) que propunha três estratégias que um deputado deveria adoptar para se reelegernos EUA não procede no contexto das instituições políticas cabo-verdianas. Fazer a

⁵⁶ De certa forma, isto pode ser explicado pelas suas naturezas constitutivas que fez com que o PAICV seja conotado como sendo um Partido de Massas e o MPD como um Partido de Quadros.

propaganda junto aos seus eleitores de suas acções no congresso (*Credit claiming*); a distribuição de benefícios na forma de políticas públicas ou favores e vantagens individuais (*Pork-barrel*) e a da tomada de posição sobre temas específicos (*Position taking*). Estas estratégias não ocorrem nem a montante nem a jusante. Razão pela qual, como já afirmamos, são as instâncias partidárias que determinam a posição do *incumbent* na lista.

Posto isto, estas considerações, por si, autorizam-nos a afirmar que existe então um círculo vicioso no jogo da representatividade democrática em Cabo Verde que pode ser descrito de seguinte forma: o deputado *incumbent* ou o novato é (re)introduzido na lista pelas estruturas do partido e atua de forma colegial na arena parlamentar. Com efeito, isto, por sua vez, condiciona o acesso de informação por parte dos eleitores na ora de acompanhar a atuação legislativa individualizada dos seus representantes o que, em última análise, acaba por reforçar a centralidade do partido que passa a ser a única referência de escolha para os eleitores.

Da perspectiva situada outros ordenamentos coadjuvam o sistema eleitoral e o formato do estado. Regista-se também, nesse caso, as normas estatutárias dos partidos políticos. Os Estatutos do MPD, por exemplo, no Capítulo VI consagrado à articulação das representações regista que,

os deputados do Grupo Parlamentar do MpD estão sujeitos à disciplina de voto nos termos que forem regulamentados pela Direcção Nacional, ouvido o referido Grupo. A disciplina de voto vincula os membros do Grupo Parlamentar, designadamente em relação à aprovação da Constituição da República, do Programa do Governo, do Orçamento do Estado, das moções de censura ou de confiança e, em geral, às questões relativas à manutenção do executivo governamental (ESTATUTOS DO MPD, artigo 43º, 2013: 13).

Já o PAICV fixa no seu Estatutos o compromisso de honra a que estão sujeito os seus eleitos nos seguintes termos:

Os candidatos às eleições para qualquer assembleia política assumem o compromisso de honra, no qual se comprometem a colocar o seu cargo à disposição se por qualquer motivo se recusarem a submeter à disciplina de voto em matérias consideradas essenciais, salvo questões de consciência, ou deixarem de pertencer ao PAICV” (ESTATUTOS DO PAICV, artigo, 109º: 37).

Como se não bastassem esses procedimentos exógenos, outras agendas de pesquisa como as de Limongi (1999), Hall (1996), Samuels (1998) e Ames (2001) explicaram o efeito que as regras internas do Legislativo (variável endógeno) impendem sobre o comportamento dos MPs. Esses autores de forma diversa, trouxeram considerações importantes que demonstram até que ponto as regras na Casa Parlamentar tornam, por

vezes, os deputados mais dependentes do que pareciam se somente fossem levadas em conta as regras eleitorais. Num tal contexto alguns dos seus achados trazem elementos que auxiliam na identificação do lugar do núcleo de funcionamento da conexão eleitoral. Às vezes identificado no sistema eleitoral de per si outrora nas regras internas do funcionamento do Legislativo. Disso nos ocuparemos no último capítulo.

Chegado a este ponto pode-se sinalizar que o sistema eleitoral de lista fechada, a estratégia dos partidos políticos em introduzir nos seus estatutos dispositivos que disciplinam o comportamento do parlamentar e a consensualização de regras impostas no Regimento da AN, em Cabo Verde, constituem peças-chaves de arranjos institucionais que caracterizam o *dark side* da dinâmica parlamentar. E, precisamente, neste ponto importa desde já registar um dado importante que se afigura: estes arranjos institucionais orientam a motivação individual dos parlamentares cabo-verdianos para a manutenção dos seus cargos (*office-seekers*) e não para políticas (*polícies*). A confirmação desta configuração alinha, de certa forma, com as afirmações de Downs (1999) que a propósito da motivação da ação partidária diz que “aos olhos dos cidadãos, a função do partido governante na divisão do trabalho é formular e executar políticas, não proporcionar aos seus membros renda, prestígio e poder. Todavia, em nosso modelo [diz o autor], o partido governante executa essa função apenas na medida em que fazê-lo promove as ambições privadas dos seus membros” (DOWNS, 1999: 50)

Para tanto, em Cabo Verde no geral os membros partidários, de ambas as agremiações, perseguem as estratégias de sempre seguir os seus partidos, porque estes são responsáveis pela manutenção dos cargos, inclusive a sua própria reeleição.

Por outro lado, parece-nos também poder concluir até aqui, com alguma solidez, outras considerações de carácter macro tais como: a) a existência de meios coercitivos para organizar a ação dos parlamentares no Legislativo Cabo-Verdiano. Ou seja, há ali instituições e atores que freiam a busca por interesses individuais, mediante a imposição de constrangimentos; b) os parlamentares não se preocupam em controlar recursos para neutralizar as incertezas eleitorais; c) os partidos políticos, em geral, mantêm a presença como um ator coletivo capaz de solucionar os problemas que surgem no dia-a-dia da condução política; e, por fim, d) não menos importante, que não existe uma interdependência entre as decisões dos parlamentares e dos eleitores. O que, de resto, sugere que o comportamento do eleitorado não é influenciado pelo desempenho dos

parlamentares, em particular, mas sim pelo uso que fazem dos atalhos cognitivos oferecidos pelos partidos políticos no geral. Dito de outro modo, pode-se conjecturar que o eleitorado cabo-verdiano vota mais no sentido da escolha de um Executivo, portanto um Primeiro-Ministro, que é quem vai de fato promover as *policies*.

Uma conclusão a ser deduzida dessas premissas é a de que, em Cabo Verde os deputados, em tese, não têm nem mandato, nem poder. Aquele é do partido e este é do povo. Nestes termos, pensar as reformas do Poder Legislativo com enfoque apenas na melhoria das condições laborais dos eleitos pode não constituir melhor caminho de emponderamento do Poder Legislativo e o conseqüente melhoramento da sua imagem junto dos cidadãos.

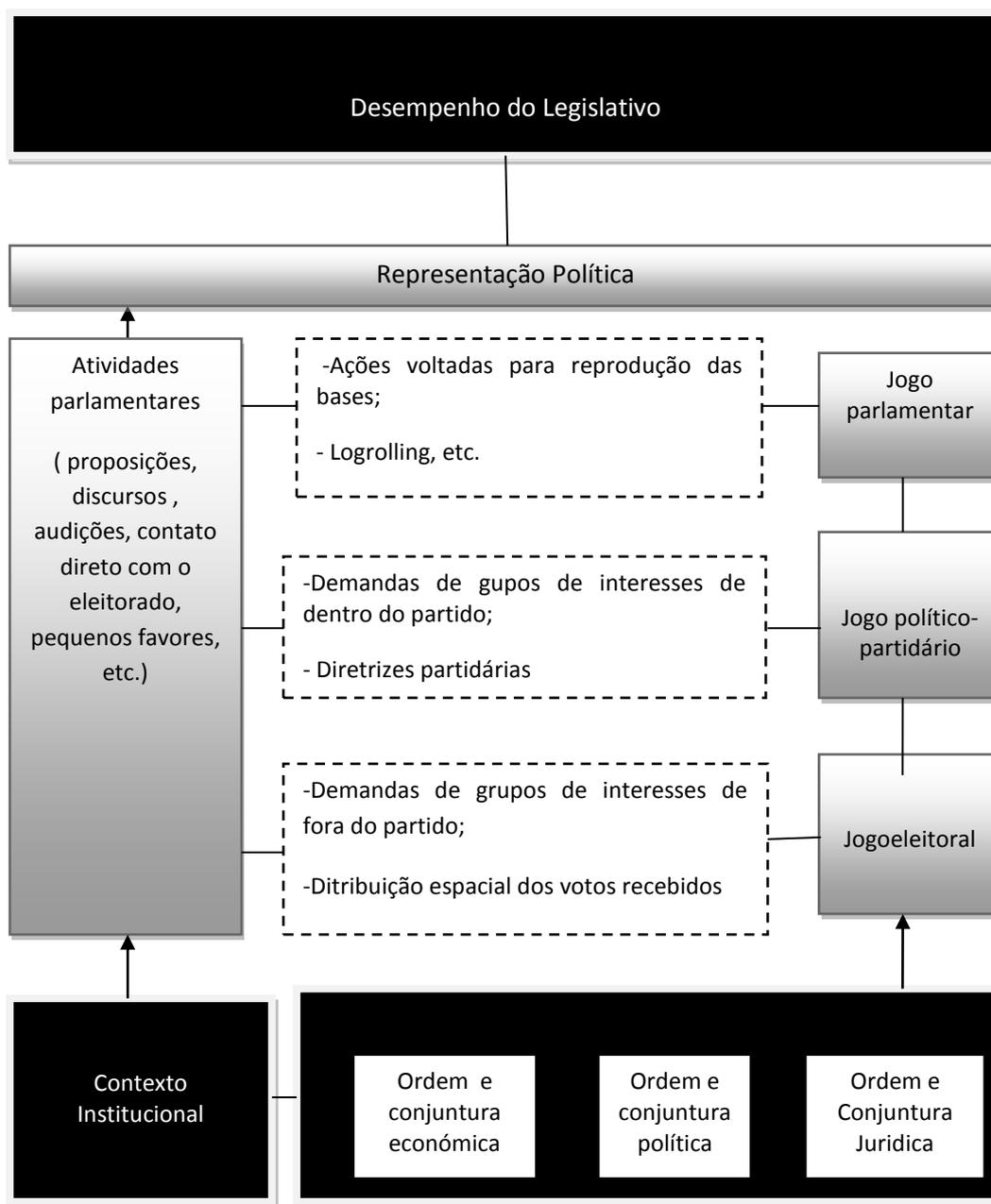
Na verdade, os argumentos institucionais até aqui debatidos, sobretudo aqueles que demonstram a centralidade dos partidos políticos nas diversas esferas de recrutamento e tomadas de decisão, encontram um forte respaldo nas palavras de Aldrich (1995) quando, em tom simultaneamente de crítica e lamento, afirmou que a “*democracy is unworkable save in terms of parties*” (ALDRICH, 1995: 3).

Todavia, se para o aspirante ao cargo e para o membro parlamentar considerados individualmente (nas condições que disputam o poder em Cabo Verde) os freios dos partidos políticos reduzem os custos de transação nas eleições, porque o “partido bancado” para o Parlamento, induzem a obediência partidária, resolvem problemas de ação coletiva, por um lado, mas, por outro lado, eles bloqueiam as energias criadoras dos MPs e condicionam o seu desempenho, na justa medida em que a obediência em particular é sempre um notório obstáculo à iniciativa e à eficiência.

Até aqui, um segredo ineficiente pode, desde logo, ser desvendado: o desempenho do Poder Legislativo em Cabo Verde está associado aos diferentes freios institucionais que disciplinam as tomadas de decisão. Todavia, fazer disso o cerne do debate equivaleria a descurar outros níveis de problematização mais axiais, como sejam, as várias arenas onde se envolvem os legisladores.

Como a figura 2 mostra, o contexto institucional que define as ordens econômicas, política e jurídica, não apenas reflete um determinado momento histórico, como foi exposto no capítulo II, como também orienta e influencia a ação político-social (BROMLEY, 1994: 44-9).

Figura 2 - Binómio contexto institucional e desempenho do Legislativo



Fonte: Elaboração própria

Como se observa a ordem e a conjuntura políticas impatam diretamente nas instituições eleitorais e partidárias, no número efetivo de partidos em sua coesão e disciplina, e, ao mesmo tempo nos perfis dos candidatos que concorrem às eleições e na maneira como se conduzem no poder. As regras eleitorais contribuem para escolhas e preferências dos deputados, concorrendo para os resultados do processo legislativo.

Neste caso supõe-se que as leis criam tanto efeitos mecânicos sobre a conversão de votos em cadeiras legislativas como constituem marcos regulatórios para atuação e tomadas de decisão dos vários atores que compõe o espectro político, tais como: os eleitores, os eleitos e os partidos políticos. Entretanto, convém sinalizar que o comportamento desses atores não se brota exclusivamente das normas instituídas. Pois, estas impõem coações, limitam as escolhas, mas também criam incentivos. E, é justamente através destes que, surgem possibilidades de evolução ou retrocesso de determinados planos sociais.

Determinadas regras eleitorais como, por exemplo, a Lista Aberta coloca o eleito perante uma tensão representativa, por vezes, contraposta, ficando entre o atendimento do interesse geral, nos moldes definidos na introdução desta tese, e a busca por aprovação de benefícios legislativos em resposta a demandas associadas à mobilização de determinados grupos de interesses. Para além das regras, fatores outros como as diretrizes do partido e as demandas de grupos de interesses dentro e fora dos partidos criam tensões no ato de representação e o torna um fazer *filigrana*.

Nestes termos, nota-se na figura 2 que o legislador se envolve, direta e simultaneamente, em três jogos extremamente concatenados, mas, na maioria das vezes, imperceptíveis para o comum dos cidadãos: o jogo parlamentar, o jogo político-partidário e o jogo eleitoral. Tsebelis (1998), anteriormente citado, denominou esta inserção de “jogos em múltiplas arenas”. Aqueles cuja engenharia é racionalmente concebida, através de escolha de opções estratégicas, que importa apenas o ganho final (ou *payoff*).

De momento, evidenciado o contexto cabo-verdiano de representação, ocupemos apenas com o jogo político-partidário, deixando para mais a frente o jogo parlamentar. Na verdade, não se pode negligenciar que dentro do partido e entre partidos há disputas de interesses e negociações que influenciam as atividades parlamentares. Portanto, a compreensão de teias que entrelaçam o processo de representação pressupõe que se considere não só os eleitores e os grupos de interesses que formam o grupo externo do partido político, mas também as conexões internas entre partidos, legisladores e ativistas em geral.

Notou-se que em Cabo Verde a intermediação política entre o eleitor e o representante é realizada pelos partidos políticos. Estes apresentam as listas fechadas e ordenadas à sufragação dos eleitores para escolha e esta uma vez preferida volta ao

controle das agremiações partidárias responsáveis que, através das suas lideranças, se encarregam de coordenar a atuação dos eleitos e centralizar a mediação política. Pode-se à partida considerar esta intermediação danosa ao interesse geral, já que a assunção pelos partidos de posições em causa própria ou de certos grupos de interesses que o compõem pode alterar o modo de agir do representante político e distanciá-lo dos desejos dos representados (ORTIZ & ISSACHAROFF, 199: 1628-32).

Todavia, o confinamento da autonomia do representante, pelo impingimento da orientação ideológica do partido que o recrutou, não estrangula por completo a energia do representante. Ele, perante um jogo aberto, que não é o caso de Cabo Verde como ilustraremos mais a frente, pode sempre materializar as suas iniciativas e propostas com o apoio dos seus pares, mediante determinados contextos do trabalho legislativo e perante certas manobras regimentais. Ou seja, o que dita o seu confinamento total é se o somatório das modalidades do regimento que existem no interior do legislativo respondem também a aquilo que Sartori (2005:207) denominou de “*partitocracia*”. Se assim for, instaura-se no interior do Parlamento uma “democracia de partidos” (MANIN, 1998: 287) em que o eleito não é livre para atuar de acordo com a sua própria consciência nem pode barganhar projetos para a sua base aliada. Do exame feito até aqui ao contexto institucional extraparlamentar vislumbra-se já fortes indícios desta tendência em Cabo Verde. Porém, as análises que se seguem são cruciais para um entendimento minucioso de todo o *environment* que cerca a representação política e os seus atores.

3.2 Os representantes de Cabo Verde para além das regras e dos princípios universalistas.

A decomposição analítica dos eleitos parlamentares fornece-nos elementos para respondermos a algumas questões a saber: quais os “estamentos profissionais” recrutados para a arena? qual é o potencial do seu corpo eleitoral perante as suas habilidades técnicas? e quais as suas proporções e deslocamento no interior da Casa Parlamentar? O recorte desta análise baseia-se na conceção de que o Parlamento é composto pelos partidos políticos enquanto entidades que se baseiam em recrutamento livre e principal pivô. Uma compreensão aturada do seu funcionamento permite tanto decompor as regras pelas quais ele se formata (trabalho anteriormente realizado) como também estudar o perfil social dos legisladores que o compõem.

Nestes termos, partindo da concepção de que os partidos políticos são filtros de recrutamento livre que visam fins políticos objetivos e aspiram à patronagem dos cargos, formula-se a seguinte hipótese: em Cabo Verde o perfil dos MPs expressa mais a vontade das lideranças em colocar os seus favoritos em posições estatais seguras, enquanto dura o domínio do partido, do que adotar as suas bancadas de tecnicidade para a barganha.

De certa forma, esta preferência das lideranças partidárias, responsáveis pelo recrutamento dos MPs, embasa no sistema político subjacente. Em sistemas políticos de alguns países, como os EUA, Costa Rica, Venezuela onde predominam a lógica de *the winner take all* (o vencedor leva tudo) induzido pelo presidencialismo, não se nota a coordenação dos partidos políticos em valorizar a aspiração à patronagem dos cargos em detrimento da tecnicidade. Ou, melhor, se existe uma tal predisposição ela não se apresenta de forma indisfarçada como nos regimes de feição parlamentarista como é, por exemplo, Cabo Verde, Reino Unido, Alemanha, Botsuana e Malta. Pois, em tese, naqueles quem detém nas mãos a patronagem dos cargos (*spoli system*) é o Presidente da República, eleito pelo povo (em alguns casos com a participação dos senadores como nos EUA). E nestes é o governo. E, sendo ele majoritário ou minoritário, porque responsável perante o parlamento ele busca manter laços sólidos com a sua base aliada e, na maioria das vezes, a obtenção do almejado apoio é garantido pela via do patrocínio dos cargos.

Retomando a ideia, a tarefa aqui é derivar evidências que sustentam duas explicações complementares. Uma que converge no sentido de que, para os MPs o incentivo existente é mais para ascender ao Executivo do que propriamente efetuar uma carreira como deputado no Legislativo. Para que esta hipótese seja falseada a construção do Executivo ocorrerá sempre num forte embasamento do Legislativo. Dito de outra forma, a nossa hipótese se sustentará se os dados empíricos evidenciarem que a seriação das listas apresentadas pelos partidos políticos, em pleitos eleitorais em Cabo Verde, mantém em *pole position* os deputados mais bem qualificados e experientes. Uma vez estando em posições legíveis esses futuros ministros e candidatos a altos executivos políticos serão, com a vitória do partido, substituídos por suplentes no Legislativo. Todavia, regista-se que o supracitado procedimento é, pelo menos no que tange a Cabo Verde, típico de contextos democráticos.

Embora não façam parte do universo de análise desta tese, os dados que tivemos acesso durante a Primeira República – 1975-1990 (composta por três legislaturas: Iª, IIª e

III^a, cuja análise esta tese não recobre) demonstram que, devido ao fator Partido-único existente em Cabo Verde, todos os membros do Executivo, incluídos o Primeiro-Ministro e o Presidente da República, eram deputados da nação e exerciam concomitantemente o cargo. Não havia incompatibilidades de funções e fronteiras porosas separavam o Executivo do Legislativo.

Uma outra conjectura a esclarecer vai no sentido de que, o partido vencedor das eleições apresentará sempre uma taxa superior de renovação dos seus MPs em comparação com o partido derrotado. Razão pela qual, a lista vencedora constitui terreno de recrutamento dos membros do Executivo. E o Legislativo funciona com recurso à subida dos suplentes nas listas eleitorais. A ocorrência destes fatores significa que os partidos políticos nutrem um fraco interesse pelo Legislativo e pouco interessados se encontram em munir a sua bancada parlamentar com MPs qualificados para a disputa política. De certa forma, estas preferências podem justificar o grau de empenhamento dos MPs na Casa Parlamentar.

A confirmação da hipótese aqui formulada, caso ocorra, reforça de certa forma a suposição por nós lançada, no primeiro capítulo desta tese, de que a não proatividade do Legislativo tem a ver com estratégias subótimas⁵⁷ e do tipo *rent-seeking* adotados pelos diversos partidos quando no *status quo*. E mais, o deslindar deste posicionamento por parte dos partidos políticos constitui passos no sentido da averiguação da hipótese central desta tese - H2 - construída na lógica de que, o padrão do desempenho do Legislativo reflete as preferências da maioria e a sua estratégia de decisão em transferir os custos do Legislativo para o Executivo. A concretizar podemos afirmar que os dois partidos políticos que compõem o arco do poder⁵⁸, o MPD e PAICV agregam as preferências dos seus membros em um plataforma consistente a fim de ali maximizarem a utilidade esperada – vencer as eleições.

Apesar desses esforços, como o sistema eleitoral cabo-verdiano só produziu governos de gabinete único esse jogo político, ou melhor partidário, é, na nossa perspectiva, iterativo - não cessa neste nível. Por exemplo, relegados à oposição sem o percentual de votos para pleitear a composição do governo, é razoável supor, e no último

⁵⁷ Ver Tsabelis, 1998: 21-25)

⁵⁸ Neste particular aspeto deixaremos de fora os outros partidos políticos como a UCID o PSD por não possuírem o “potencial de chantagem” na lógica avançada por Duverger (1951).

capítulo trataremos disso, que partidos políticos que ficam fora do arco do poder podem querer buscar nas instâncias parlamentares como as Comissões Especializadas catalisar os seus esforços para operacionalizar as suas políticas preferidas, através de uma melhor realocação dos seus MPs.

Deslocando o debate do plano conjectural e normativo para o tratamento analítico temos o seguinte panorama concernente á primeira explicação baseado em evidências empíricas. Dos 295 deputados que compõem o banco de dados por nós montado sobre as quatro legislaturas democráticas 119, o que corresponde a 40.3% dos eleitos, já possuíam experiência executiva, decorridos os vinte anos da democracia. Ou seja, de alguma forma, ou foram membros do governo (Ministros e/ou Secretários de Estado) ou foram Presidentes de Câmara (equivalentes, aqui no Brasil, a Prefeitos) e Vereadores Municipais que em Cabo Verde compõe o colégio presidencial.

Portanto, como se vê, a explicação da carreira política de algum seguimento da elite política cabo-verdiana, principalmente daqueles que fizeram parte do Executivo e/ou do Legislativo passa, também, por examinar o impacto da atuação dos partidos políticos na influência positiva da sua chance. Assim, embora algumas abordagens sobre a institucionalização do campo político, com ênfase na análise de aspetos conjunturais ou estruturais que em Cabo Verde possibilitaram a formação e o percurso de uma determinada elite, abram com enfoques diferentes um caminho bastante produtivo sobre a elite política, a análise sobre a profissionalização de carreiras deve as ultrapassar e contemplar o papel ativo dos partidos políticos, em concorrência com outros meios de ascensão como a escola, a herança, etc. na reprodução da classe política.

Quando se desagregam os dados, levando em consideração os dois governos majoritários surgidos dos quatro pleitos eleitorais realizados em democracia, um padrão idêntico de atuação emerge e fornece pistas de como os dois partidos que monopolizaram a representação política em Cabo Verde procederam em matéria da organização dos dois

Tabela 1
Deputados com experiência executiva por pares de eleição

Pares de Legislaturas	Governo	Deputados	Transitados
(IV-V) 1991 a 2001	MPD	151	56 (37,08%)
(VI –VII) 2001 a 2011	PAICV	144	63 (43,75%)
Total		295	119

Fonte: Assembleia Nacional de Cabo Verde; Banco de dados do autor, 2014.

poderes (Legislativo e Executivo). Durante os dez anos de governação do MPD, de 1991 a 2001 (IV e V Legislatura) foram eleitos, no total, 151 deputados e desses 56 (37.%) transitaram, alguma vez, para o Poder Executivo. Já nos dez anos subsequentes do governo do PAICV, de 2001 a 2011 (VI e VII Legislatura) de um total de 144 deputados eleitos, 63 (43,75%) fizeram a mesma trajetória (Tabela 1).

Ainda que o Parlamento deixou de ter 79 deputados e passou para 72 nota-se um ligeiro aumento no trânsito dos deputados com experiência no Executivo na passagem do primeiro decénio de legislatura para o segundo decénio. Ressalva-se que para o cálculo inflaram os deputados reeleitos do MPD que já possuíam experiência executiva no primeiro decénio democrático. A experiência executiva, uma vez adquirida pelo deputado na arena nacional ou local, permanece com ele quando (re)eleito. O que se pode aquilatar tendo em conta esses últimos vinte anos do relacionamento entre os poderes Legislativo e Executivo é que se verifica uma tendência cada vez mais crescente no sentido de

Tabela 2
% de Deputados com experiência executiva por legislatura

Legislaturas	Governo	Nº de deputados	Nº de transitados
(IV) 1991 - 1995	MPD	79	27 (34,17%)
(V) 1995 - 2001	MPD	72	29 (40, 27%)
(VI) 2001 - 2006	PAICV	72	28 (38, 88%)
(VII) 2006 - 2011	PAICV	72	35 (48,61%)
Total		295	119

Fonte: Assembleia Nacional de Cabo Verde; Banco de dados do autor, 2014.

transferência de indivíduos entre os dois poderes, Legislativo e Executivo (Tabela 2).

Na IV legislatura o percentual de eleitos que transitaram com experiência executiva foi de 34,1%. Na legislatura seguinte, V legislatura, esse percentual subiu para 40,2% e, posteriormente, passou de 38,8% em VI legislatura para 48,6 na VII legislatura.

Por outras palavras, o cidadão é recrutado nas listas partidárias, ganha um certo capital eleitoral (experiência parlamentar e visibilidade mediática) no Legislativo e com a vitória do seu partido ele é requisitado, para o Executivo (nacional ou local). Cargos políticos, neste caso no Executivo e não no Legislativo, constituem incentivos seletivos para os deputados.

De certa forma, a circulação dos eleitos, tendo em conta as suas preferências para o Executivo, fortalece este poder em detrimento do Legislativo. Em 1995, por exemplo, o círculo eleitoral da Praia que elegeu 13 deputados, 6 dos 8 eleitos pelo MPD foram recrutados para o Governo. Na mesma legislatura os círculos eleitorais de Mosteiros na ilha do Fogo, Santa Catarina, São Domingos e Santa Cruz na ilha de Santiago e na ilha Brava, todos perderam os seus cabeças de listas que se transitaram para o poder Executivo. Em 2006, o círculo eleitoral de São Vicente cuja magnitude distrital é = 11, dos 6 deputados eleitos na lista do PAICV 4 deixaram os seus lugares aos suplentes, por terem sido chamados a compor o Governo.

Ao se questionar até que ponto o percurso dos MPs em direção ao Executivo impacta na taxa de reeleição (deputados com experiência) no Legislativo temos o seguinte: partindo da reeleição como uma variável *dummy* em que o valor (1) significa reeleição do deputado e (0) significa um deputado novato que é recrutado, pode-se notar na Tabela 3 uma oscilação na taxa de reeleição, denotando, de certa forma, alguma correlação com o *status*

Tabela 3
Taxa de reeleição nas quatro legislaturas

	4	5	6	7
0	1.0000000	0.6250000	0.6388889	0.5555556
1	0.0000000	0.3750000	0.3611111	0.4444444

em %, 1 = reeleitos, 0 = novatos

Fonte: Assembleia Nacional de Cabo Verde; Banco de dados do autor, 2014

em que o partido se encontra (Governo ou oposição). De V Legislatura para VII Legislatura há uma diminuição de 37,5% para 36,1%. O contrário acontece com a taxa de novatos que regista um aumento de 62,5% na V Legislatura para 63,8% na VI Legislatura.

De acordo com o nosso recorte empírico considerou-se que na IV Legislatura todos os MPs eram novatos, em virtude da implantação de um novo regime político em Cabo Verde – conquista da democracia em 1991 - embora deputados houvesse que transitaram do regime do partido único para o regime democrático. Mas, como esta tese se cinge ao período democrático, não seria de todo conveniente tomar como válidas e trazer para análise experiências adquiridas pelos MPs no contexto de monopartidarismo.

Quando se observa a Tabela 4 e 5 que contêm informações sobre deputados novatos e reeleitos durante os governos do MPD e do PAICV, de forma comparada em pares de legislatura, outros insumos advêm para análise.

Tabela 4				
Taxa de reeleição na Bancada do MPD em %				
	4	5	6	7
0	1.0000000	0.6400000	0.5666667	0.5172414
1	0.0000000	0.3600000	0.4333333	0.4827586
em %, 1 = reeleitos, 0 = novatos				
Fonte: Assembléia Nacional de Cabo Verde; Banco de dados do autor, 2014				

Na Tabela 4 verifica-se que a taxa de reeleição na bancada do MPD nas quatro legislaturas apresenta um constante aumento. Passou-se de 36% na V Legislatura, para 43% na VI Legislatura e 48% na VII Legislatura. Em contraposição, a taxa de novatos diminuiu de 64%, para 56% e 51%, consecutivamente, na V, VI e VII Legislaturas.

Ao se comparar esse padrão de gestão parlamentar do MPD com as informações da Tabela 5 referentes à bancada do PAICV durante as mesmas legislaturas regista-se que a taxa de reeleição diminuiu de 38% na V Legislatura para 30% na VI Legislatura, período em que partido passa de oposição para Governo.

Tabela 5

Taxa de reeleição na Bancada do PAICV em %

	4	5	6	7
0	1.0000000	0.6190476	0.7000000	0.5609756
1	0.0000000	0.3809524	0.3000000	0.4390244

em %, 1 = reeleitos, 0 = novatos

Fonte: Assembléia Nacional de Cabo Verde; Banco de dados do autor, 2014

Uma vez no poder nota-se um fechamento no recrutamento. A reeleição volta a subir para 43,9% na VII Legislatura.

Em síntese, pela análise dessas tabelas, podemos dizer que o MPD se revela como sendo o partido político mais conservador em termos de manutenção da sua bancada parlamentar. Independentemente do seu *status quo*, no poder ou na oposição, a taxa de reeleição dos membros parlamentares desse partido aumentou consecutivamente, o que, por sua vez, diminuiu a taxa de novatos. Ao se considerar a sua composição da bancada durante os vinte anos da democracia esse partido sobressai como sendo o mais fechado ao recrutamento de novatos. Nota-se, no seu seio uma tendência em não aceitar, com frequência, indivíduos estranhos (*outsiders*) ao campo político. De certa forma, isto nos autoriza a afirmar que este partido político, por conter alta taxa de reeleição, possui maior vínculo de lealdade entre os seus eleitos e a sua liderança.

A este respeito o professor Marengo dos Santos (2000) ao analisar a trajetória política e partidária dos Deputados Federais brasileiros durante 14 legislaturas, de 1946 a 1988, chegou aos mesmos resultados mas pelo caminho inverso. Marengo estimou na sua pesquisa a hipótese de que quanto menor a experiência política contida no currículo dos deputados e maior a descontinuidade na ocupação das cadeiras no legislativo, através de *turnover*, maiores serão os custos da instituição no estabelecimento de lealdade. Os seus dados revelam que quanto mais regular for o ingresso dos eleitos com pouca experiência política, com as mais variadas especializações mais frágeis são os vínculos partidários. E concluí que ante a descontinuidade na ocupação das cadeiras, a predominância de um padrão lateral de recrutamento parlamentar e precários vínculos partidários, os incentivos para a formação de uma elite parlamentar são escassos.

Contudo, de outro modo, a alta taxa de reeleição pode significar também que a bancada do partido está dotada de um capital político proveniente de experiências acumuladas por um número elevado de deputados *seniorities* ao longo das legislaturas. Maior *seniority* e mais experiência eleitoral são indicações de sua capacidade administrativa e podem garantir sucesso prévio em competições eleitorais (PEREIRA; CARLOS & RENNÓ, 2001: 10).

Situação diferente caracteriza a bancada parlamentar do PAICV no período referenciado. Quando esteve na oposição o partido que suporta esta bancada protagonizou a manutenção da sua bancada parlamentar aumentando a taxa de novatos. O que significa que o partido reconheceu que, ante a derrota sofrida em 1991 após um longo período de desgaste enquanto Partido-único, era preciso abrir a bancada a novos quadros, a gente com sangue novo. Porém, no poder fez o contrário; diminuiu a taxa de novatos promovendo a manutenção dos veteranos. Nestes termos, deitando olhares sobre o perfil da composição da sua bancada, o partido apresenta-se durante as quatro legislaturas da democracia um quadro eclético que mitiga na sua bancada parlamentar deputados experientes e novatos.

Trabalhos de Carey (1998), de Siavelis e Morgenstern (2008) proporcionam convincentes argumentos sobre os efeitos na competição e atuação de representantes reeleitos frente aos novatos. Pesquisadores outros (CARROLL & SHUGART, 2007), na mesma linha, argumentam que a impossibilidade de reeleição incentiva os legisladores a deixarem de atuar representando os interesses dos votantes e a orientar as suas lealdades para os líderes dos partidos e para outros atores capazes de organizar suas carreiras no futuro.

No caso de Cabo Verde, em contrapartida, a taxa de reeleição dos deputados não constitui indicador da sua capacidade de controlar recursos eleitoralmente rentáveis, nem no seu envolvimento em decisões relevantes para a sua base eleitoral. A reeleição depende da melhor colocação nas listas partidárias.

Por sua vez, a taxa de renovação parlamentar quando ocorre, dizem alguns *experts*, pode ser explicada pela própria falta de atrativos da carreira parlamentar. Em Cabo Verde, os afastamentos para o exercício de cargos de confiança junto do Executivo, nas cifras a cima apresentadas, indicam que a carreira parlamentar não se constitui em uma carreira política autônoma e que o exercício do mandato parlamentar ocupa posição secundária na hierarquia das carreiras políticas.

3.3 Perfil Ocupacional e Profissional dos MPs de 1991 a 2011

Nesta seção o foco de análise recaí sobre a ocupação profissional dos eleitos nacionais de Cabo Verde em Democracia. O objectivo é buscar as características sócio-profissionais mais detalhadas e verificar a ocorrência ou não de perfis de legisladores cabo-verdianos. Como foi e se transformou o perfil social dos legisladores cabo-verdianos, conforme suas respectivas ocupações, idade de ingresso, *background*, títulos escolares de 1991 a 2011, constituem questões a responder.

Países vários têm já dedicado a um conhecimento profundo das suas elites políticas parlamentares. Nos Estados Unidos trabalhos de Miller e Stokes (1963); Matthews (1984); Barton (1985); Lerner, Nagai e Rothman (1996); Dye (2002) analisaram por perspectivas diferentes o recrutamento e o perfil das elites do congresso norte-americano. Na França referências sobre a lógica do recrutamento das elites e as suas redes podem ser encontradas em autores como Gaxie (1980); Birnbaum (Org.) (1985); Offerlé (1999); Sawicki (1997) e Hubé (2009). Na perspectiva comparada os “profissionais da política” foram alvos de pesquisa aturada na Europa e fora dela por parte de autores como Suleiman e Mendras (1995); Norris, (Org.) (1997); Best e Cotta, (Org.) (2000).

Desvendar o “capital cultural” dos *lawmakers*, em Cabo Verde constitui ainda um enigma a decifrar. Estudos sobre elites políticas se apresentam ainda de forma tímida no meio académico das ilhas de Cabo Verde e esta incursão está-se a “penetrar” num campo fértil. Só para situar, pesquisas nacionais existentes no campo das elites (FURTADO, 1997; ANJOS, 2002; COUTINHO, 2004; BARROS, 2012) têm sido orientadas para o conhecimento de génese, formação, percurso e reprodução dessa classe. Em democracia, conhecer a classe dirigente, mormente aquela que se dedica diretamente à produção de leis e à fiscalização da *res pública*, é necessário para uma caracterização profunda do legislador que se tem e, quiçá, do próprio arcabouço das leis que emanam da Assembleia Nacional. A Tabela 6 permite explorar a média de idade dos deputados e o seu desvio padrão para cada legislatura.

Tabela 6
Media e desvio de idade dos Deputados por legislatura

coll	x.Med	x.Desvio
4	41.1	8.2
5	42.6	7.3
6	45.0	8.4
7	48.0	9.1

Fonte: Assembléia Nacional de Cabo Verde; Banco de dados do autor, 2014

Como se nota os seus valores apresentam uma variação ao longo das legislaturas, com um aumento crescente da média de idade de 41,1 na IV Legislatura para, respetivamente, 42,6; 45,0 e 48,0 nas restantes três últimas legislaturas. Ao se analisar o desvio padrão por legislatura verifica-se o quão próximo ou distante da média se encontra a idade dos deputados.

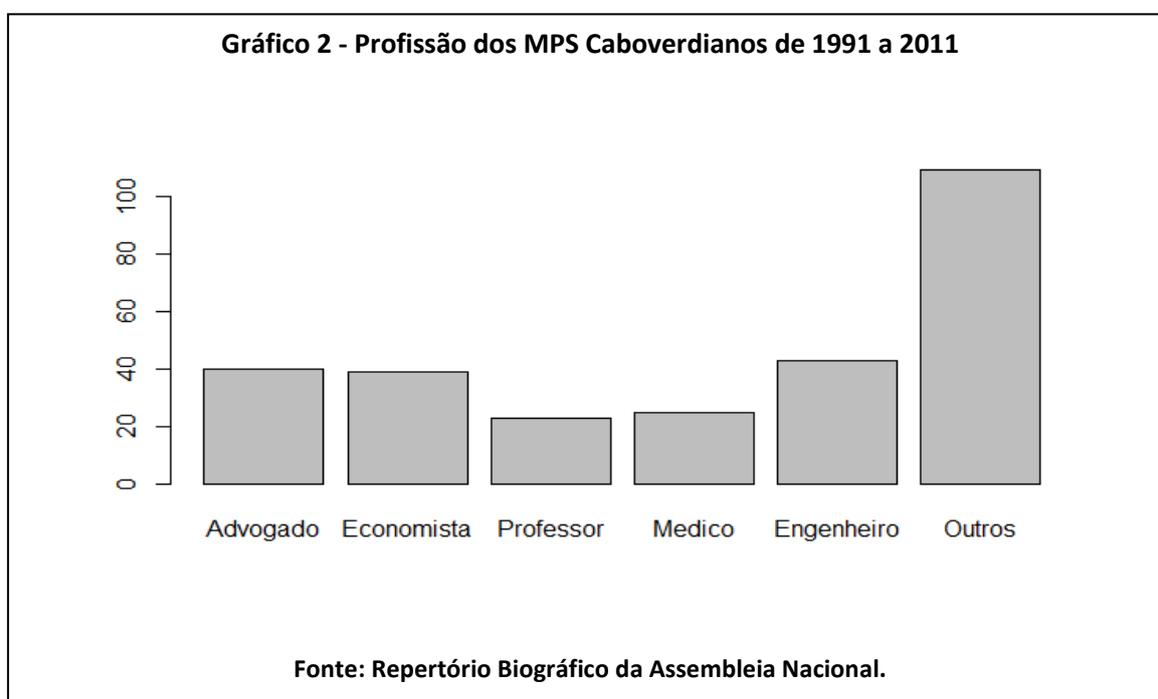
Na IV Legislatura, por exemplo, o deputado com mais idade tinha 63 anos ao passo que o mais novo tinha 29, o desvio padrão foi de 8,2. Na V Legislatura o deputado com mais idade passou a ser o de 65 anos e o de menos idade passou a ser o eleito com 27 anos, o desvio padrão diminui para 7,3. Na VI Legislatura o mais velho tinha 66 anos e o mais novo 29, o desvio padrão foi de 8,4. Na VII Legislatura 71 anos tinha o deputado mais velho e 32 o mais novo, uma dispersão maior em relação à média, o que faz elevar o desvio padrão para 9,1.

Esses dados suplementam a análise efetuada no início desta tese que dá conta que a transição democrática (mudança de regime) ocorrida nos anos 90 mantém ainda ativo no campo político cabo-verdiano a coabitação de duas gerações de políticos em competição para a consolidação democrática (sobrevivência de regime). A primeira que abasteceu a independência nacional e ganhou reputação na construção do Estado, no qual se enquadram estes deputado seniores com mais idade, na sua grande maioria, das fileiras do PAICV. A segunda formata-se no bojo da adoção da democracia, onde se insere os deputados mais jovens que se distribuem nas duas forças partidárias e vem se confrontando diuturnamente com a anterior, em virtude do pouco tempo transcorrido entre a conquista da independência nacional (1975) e a implantação da democracia (1991).

Prosseguindo, quando se analisam os dados do repertório bibliográfico de Assembleia Nacional de IV a VII Legislaturas (primeira e última do nosso recorte) verifica-se que Engenheiros (incluindo para o efeito de análise os arquitectos) Advogados e Economistas (incluindo para o efeito de análise os Gestores) são categorias profissionais que se predominaram como deputados durante esses vinte anos da democracia cabo-verdiana, por ordem crescente das preferências (Gráfico 2 em baixo)

Em bom rigor, pelos dados acessados esta tese não consegue afirmar que as categorias profissionais dominantes nas bancadas destes partidos (advogados no caso de PAICV e/ou engenheiros no caso de MPD) são as que mais chances têm de se eleger deputados em Cabo Verde. Esta precisão só seria possível caso conseguíssemos aceder e dar o devido tratamento estatístico a todas as listas completas, com nomes e profissões de todos os cidadãos que concorreram pelos partidos políticos nos vários pleitos eleitorais realizados, incluído aqueles que não obtiveram votos suficientes para se elegerem.

Nota-se que ainda a diversidade e a quantidade de deputados sem um enquadramento profissional decifrável e com cursos que não confirmam o grau de superior é bem enorme em termos absolutos.



Regista-se, entretanto, que o percentual desses deputados (cuja formação não foi possível decifrar nas categorias propostas no nosso banco de dados, por isso agregados na categoria de “Outros”) que era de 10,8% (32) no início da implementação da democracia diminuiu de forma considerável para, respetivamente, 6,1% (18); 7,1%(21) e 3,7% (11) na

V, VI e VII Legislaturas. Uma diminuição que acompanhou o ritmo crescente do aumento do nível nacional de cidadãos com o curso superior durante estes últimos anos, conforme descrevemos no contexto sócio-demográfico .

Por exemplo, dos 295 deputados que passaram pela Assembleia Nacional, durante este lapso de tempo 82, equivalente a 27,8%, portanto mais do que ¼ deles, não possui o nível superior comparado com 213, equivalente a 72,2%, cursado com este nível (Tabela 7).

Tabela 7- Distribuição de níveis de formação dos parlamentares (1991-2011)

	MPD				PAICV				UCID				PCD			
	Sup.	%	Não Sup.	%	Sup.	%	Não Sup.	%	Sup.	%	Não Sup.	%	Sup.	%	Não Sup.	%
IV	31	39.2	25	31.6	16	20.2	7	8.8	0		0		0		0	
V	36	50	14	19.4	17	23.6	4	5.6	0		0		1	1.4	0	
VI	20	27.8	10	13.9	29	40.3	11	15.3	2	2.8	0		0		0	
VII	20	27.8	9	12.5	39	54.2	2	2.8	2	2.8	0		0		0	

Fonte: Repertório Biográfico da Assembleia Nacional.

Variações diferenciadas ocorrem quando se analisa a distribuição dos deputados com ou sem curso superior, de forma longitudinal, no interior de cada bancada parlamentar. Vendo de forma parcial, na bancada do PAICV deputados com o curso superior aumentaram, consideravelmente, de 20,2% na IV Legislatura para 23,6% na V; 40,3% na VI e 54,2% na VII Legislatura. Ao passo que na bancada do MPD esta categoria aumentou, numa primeira fase – quando este partido foi poder, na IV e V Legislaturas, de 39,2% para 50% e numa segunda fase diminuiu mantendo em 27,8% para as duas últimas legislaturas na oposição. No caso do MPD a descida vertiginosa explica-se, em partes, pela alta taxa de reeleição dos deputados no seio dessa agremiação. Como pouco se renova, menos é a chance de elevar o grau acadêmico na bancada do partido. Ao menos que os eleitos desta bancada dignificaram-se em fazer a formação ao mesmo tempo que exercam.

Inicialmente, na IV Legislatura, quando se fez a transição democrática a diferença entre os dois partidos quanto aos deputados com curso superior era de 39,2% para o MPD contra 20,2% do PAICV. Na VII Legislatura regista-se uma inversão neste percentual que

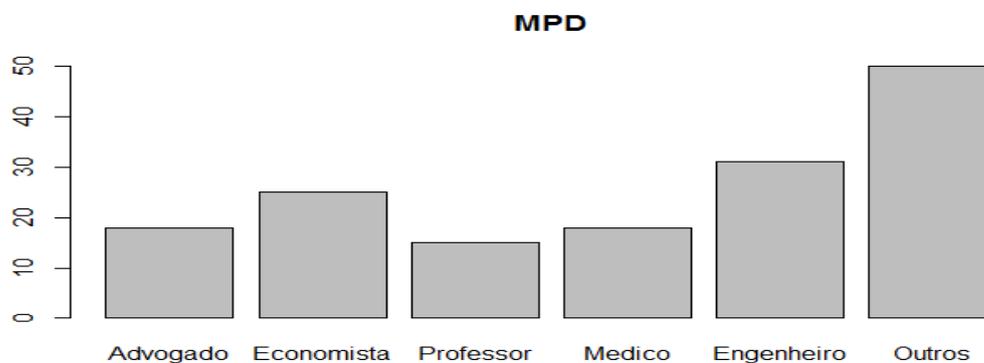
passou a ser de 54,2% do PAICV para 27,8% do MPD. No que se refere ao percentual dos deputados sem o nível superior a situação foi de 31,6% do MPD contra 8,8% do PAICV na IV Legislatura, enquanto que na VII Legislatura o MPD teve 12,5% e o PAICV 2,8%.

Vendo agora pelas legislaturas como um todo, nos primeiros 20 anos da democracia cabo-verdiana o MPD aparece como partido político que acumulou na sua bancada parlamentar tanto o maior número de deputados com o curso superior (107) (comparado com os 101 do PAICV) quanto sem o referido nível (58), (comparado com os (24) do PAICV). Entretanto, é preciso também levar em consideração que este partido governou nos inícios da democratização quando o número de deputados era maior = 72 e durante as legislaturas que venceu as eleições a amplitude das sua vitória em relação ao PAICV, em termos de percentual de voto foi maior. Mesmo quando vai para a oposição em 2001, a amplitude da sua derrota, em termos percentuais de voto, é menor comparado com o seu vencedor. Veja-se o Quadro 2. Ali, os dados, de certa forma, explicam também o porquê desta posição do MPD. Como se vê, vendo pelo número total de deputados que já passaram pela Assembleia Nacional cabo-verdiana a maioria pertence ao MPD.

Estas observações permite-nos, por um lado, averiguar o ponto de inflexão nos partidos quanto aos padrões de incorporação de deputados com curso superior nas suas listas eleitorais, mas por outro lado elas nos dizem sobre *o background* existente no seio de cada força partidária.

Ao observar para a composição dos dois partidos políticos que durante as quatro legislaturas dominaram o cenário político cabo-verdiano nota-se a existência de um perfil social típico para cada um. O Movimento Para Democracia (Gráfico 3) possui o Engenheiro como a ordem profissional dominante. Este achado – Engenheiro como profissão de referência na bancada parlamentar do MPD - contraria a velha ideia de Lasswell (1984). Quando este analisou as “habilidades” como uma “deferência” que permite as elites terem determinados valores e galgarem determinadas posições afirma que,

é digno de nota que a habilidade em engenharia, tão proeminente na nossa sociedade, raramente leve a postos de maior eminência. Os heróis do povo raramente são engenheiros ou físicos. Isto permanece verdadeiro apesar de todas as oportunidades que surgem como resultado da aplicação da energia mecânica, elétrica e química à produção. Tão absorvidos estão os engenheiros nos prazeres de sua profissão que ficam singularmente livres do imperialismo profissional autopromocional (LASSWELL, 1984: 90).

Gráfico 3. Distribuição numérica de profissionais na Bancada do MPD (1991 a 2011)

Fonte: Assembleia Nacional de Cabo Verde; Banco de dados do autor, 2014

Em todo o caso o MPD manteve esse padrão profissional da composição na sua bancada como uma constante ao longo das legislaturas com alguma flutuação em termos numérico conforme relata a Tabela 8.

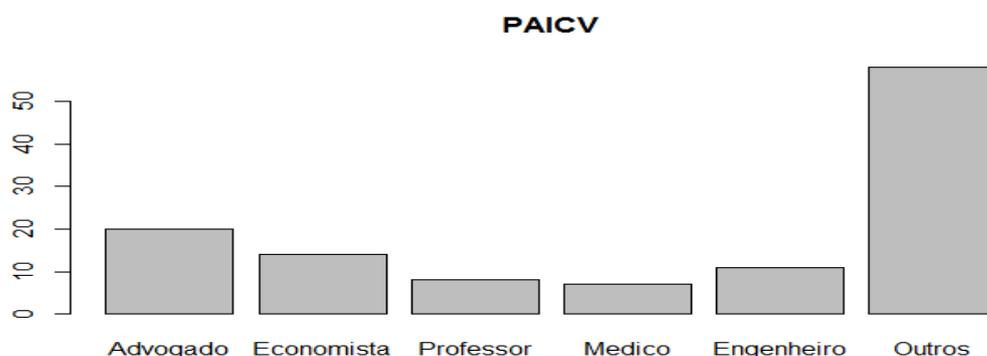
	4	5	6	7
Economista	0.09259259	0.22222222	0.20000000	0.14285714
Professor	0.11111111	0.06666667	0.10000000	0.10714286
Médico	0.07407407	0.13333333	0.16666667	0.10714286
Engenheiro	0.12962963	0.26666667	0.20000000	0.21428571
Outros	0.46296296	0.22222222	0.26666667	0.25000000

Fonte: Assembléia Nacional de Cabo Verde; Banco de dados do autor, 2014

Ainda quando se observa o gráfico 3, num viés comparado com o gráfico 4 nota-se que, embora as duas bancadas totalizem igual percentual de profissionais advogados (50%), o Partido Africano da Independência de Cabo Verde apresenta um perfil no padrão da constituição da sua bancada tendo o profissional Advogado como seu parlamentar de referência seguido dos economistas. Um outro reparo interessante pode ser observado ao

nível de categorias profissionais indecifradas, codificadas de “OUTROS” com um elevado percentual de deputados ali agregados.

Gráfico 4. Distribuição numérica de profissionais na Bancada do PAICV (1991 a 2011)



Fonte: Assembleia Nacional de Cabo Verde; Banco de dados do autor, 2014

Contrariamente ao MPD, a ordem dos advogados começou a ser categoria profissional dominante na bancada do PAICV só a partir de sexta e sétima legislaturas (Tabela 9), períodos em que este foi poder.

Tabela 9
% de deputados do PAICV em cada profissão por legislatura

	4	5	6	7
Advogado	0.15000000	0.5263158	0.22500000	0.17948718
Economista	0.20000000	0.15789474	0.07500000	0.10256410
Professor	0.00000000	0.00000000	0.10000000	0.10256410
Medico	0.05000000	0.10526316	0.05000000	0.05128205
Engenheiro	0.05000000	0.15789474	0.07500000	0.10256410
Outros	0.55000000	0.52631579	0.47500000	0.46153846

Fonte: Assembleia Nacional de Cabo Verde; Banco de dados do autor, 2014

No que diz respeito aos economistas como a segunda preferência de categoria profissional recrutada nos dois partidos, como anteriormente referenciado, o MPD apresenta-se como sendo responsável pelo recrutamento de 25 desses quadros e o PAICV 14, em números absolutos. Já os professores constituíram a última categoria profissional de preferência para o MPD e penúltima para o PAICV, ficando neste só a frente dos médicos.

Com referência aos médicos a sua posição pode ser explicada pela carência destes profissionais no país, mormente nos períodos iniciais da implantação da democracia.

Lasswell, anteriormente citado, em referência ao número reduzido desses profissionais (Médicos) em cargos políticos de destaque afirma que,

embora a prática de curar leve o médico a um contacto íntimo com o paciente, poucos médicos atingiram uma posição destacada na vida pública. O fato de Clemenceau [na França] ter sido médico no início de sua vida teve pouco que ver com a sua carreira final. Em pequenas comunidades, onde qualquer carreira acadêmica pode convencer as pessoas de que o indivíduo que a professa está equipado para competir em termos de igualdade com os ‘sabidões da cidade’, os médicos podem receber deferência em movimentos coletivos. Mesmo assim não é comum encontrar tantos médicos como no *Irish Dail* e no Senado Irlandês (14 em 213 membros) [...] Quando o conhecimento era menos diferenciado do que hoje em dia, as pessoas conhecidas por terem estudado medicina recebiam posições diplomáticas ou distinção administrativa com mais frequência (LASSWELL, 1984: 91).

Um reparo interessante pode ser observado ao nível de categorias profissionais codificadas de “OUTROS”. Os dois partidos quando estão no poder apresentam uma percentagem mais elevada de deputados agregados nesta categoria, conforme representados na Tabela 10. Ou seja, a explicação pode ser encontrada no esclarecimento dado à hipótese sobre o recrutamento dos de deputados listados em *pole position* para a composição do governo e a sua substituição por outros elementos menos qualificados da lista.

Tabela 10 -Distribuição de Categorias Profissionais por Legislatura

Profissão	MPD					PAICV									
	IV	V	VI	VII	Total	IV	V	VI	VII	Total					
Advogado	10	6*	12	12	40	7	5	3	5	20	3	1	9	7	20
	25%	15%	30%	30%	100%	35%	25%	15%	25%	100%	15%	5%	45%	35%	100%
Economista	9	13	9	8	39	5	10	6	4	25	4	3	3	4	14
	23%	33,3%	23%	20,5%	100%	20%	40%	24%	16%	100%	28,5%	21,4%	21,4%	28,5%	100%
Professor	6	3	7	7	23	6	3	3	3	15	0	0	4	4	8
	26%	13%	30,5%	30,5%	100%	40%	20%	20%	20%	100%	0,0%	0,0%	50%	50%	100%
Médico	5	8	7	5	25	4	6	5	3	18	1	2	2	2	7
	20%	32%	28%	20%	100%	22,2%	33,3%	27,7%	16,6%	100%	14,2%	28,6%	28,6%	28,6%	100%
Engenheiro	8	15	9	11**	43	7	12	6	7	32	1	3	3	4	11
	18,6%	34,9%	20,9%	25,6%	100%	21,9%	37,5%	18,7%	21,9%	100%	9%	27,3%	27,3%	36,4%	100%
Outros	41	27	28	29	125	27	15	9	9	60	14	12	19	20	65
	32,8%	21,6%	22,4%	23,2%	100%	45%	25%	15%	15%	100%	21,5%	18,5%	29,2%	30,8%	100%
Total	79	72	72	72	295	54	51	32	31	170	23	21	40	41	125

Fonte: Repertório Biográfico da Assembleia Nacional.

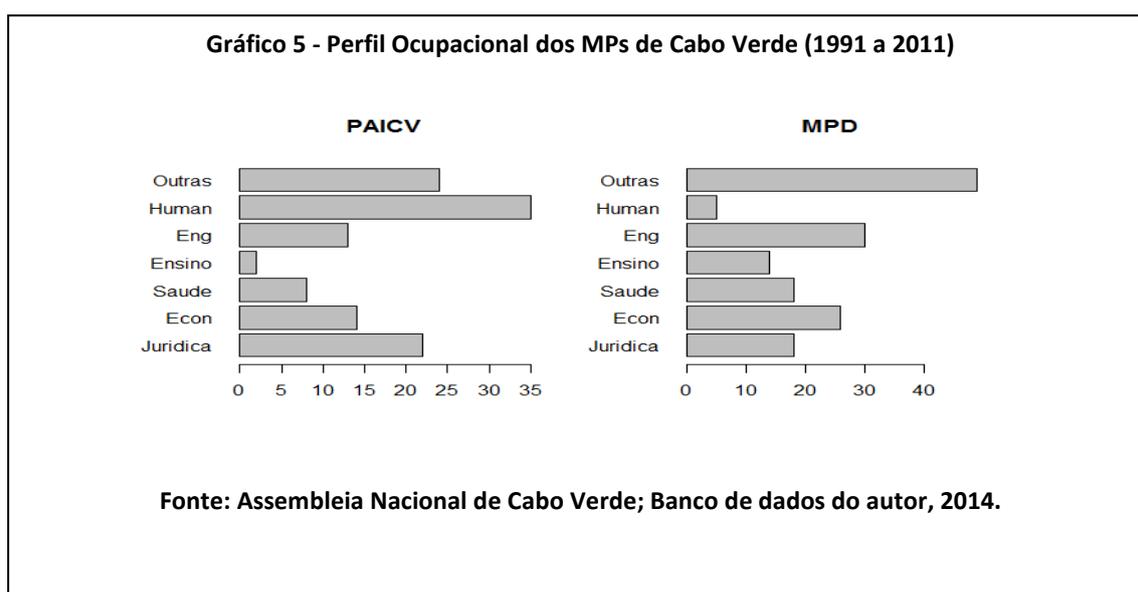
* Inclui 1 deputado do PCD

** Inclui 1 deputado de UCID

Uma análise longitudinal que demonstrasse como evoluíram a presença desses profissionais nas referidas bancadas seria ilustrador. Ali pode-se observar como foram instituídas as lógicas iniciais e como elas foram se mudando ou se sedimentando no decorrer das legislaturas. Durante os vinte anos em análise, o PAICV recrutou 11 engenheiros e o MPD 32. Achado que, desde logo, nos leva a concluir que este partido foi, em partes, o responsável para que esta classe profissional aparecesse como a que dominou durante os vinte anos.

Em relação aos advogados, apesar de os dois partidos fizeram o mesmo percentual do recrutamento, 20% para cada um, nota-se um padrão diferenciado no seu ritmo que varia em função do *status quo* (poder/oposição) em que o partido se encontra durante as legislaturas. O MPD quando no poder, de 1991 a 2001, recrutou, consecutivamente, 35% e 25%, e na oposição de 2001 a 2011, recrutou primeiramente 15% e depois 25% deste profissional. Portanto, houve uma tendência decrescente quando esse partido foi poder e crescente quando ele esteve na oposição. Com referência ao PAICV quando na oposição, de 1991 a 2001, o percentual deste profissional na sua bancada durante a oposição foi de 15% e 5%, respetivamente e no poder de 2001 a 2011 foi de 45% e 35% . Porém, uma tendência de recrutamento contrário do MPD.

Quanto ao perfil ocupacional dos “profissionais da política”, em Cabo Verde (Gráfico 5) a sua decomposição dão-nos um outro panorama.



A bancada do MPD possui um percentual de deputados agregados na categoria de “OUTROS” superior ao do PAICV. Dados que nos remetem para uma não clara identificação da ocupação dos deputados dessa bancada. Uma análise ao nível das ocupações demonstra o PAICV como partido político cujos deputados, ao longo da sua trajetória, se ocuparam nas áreas de humanidades e jurídicas.

A prevalência das humanidades como ocupação de maior peso nos deputados desse partido e menor peso no seio dos deputados do MPD pode ser explicada recorrendo à historicidade dessas agremiações políticas. Originário do PAIGC cuja criação remonta aos finais dos anos 50 do séc. XX, o PAICV herdou deste e convive ainda hoje com uma acomodação da elite cuja escolaridade era não só baixa como concentrada em áreas específicas com especial realce nas Letras e Ciências Humanas e Sociais.

Por sua vez, engenharia e economia, em detrimento de humanidades, constituem ocupações mais predominantes dos deputados do MPD. Uma explicação que pode ser relacionada ao perfil mais liberal desta agremiação, mas também, salvaguardando algum anacronismo, embasada em Anjos (2002) que, a propósito da exumação dos germens da elite política cabo-verdiana e a sua composição, afirma o seguinte:

as sucessivas gerações de intelectuais em Cabo Verde, desde a [Revista] Claridade até a independência nacional, definem-se a partir da fundação de Revistas Literárias. Numa sociedade em que a maioria da população é analfabeta, o prestígio intelectual assenta na capacidade rara de produzir texto escrito, o que coloca o intelectual acima do resto da população e fazendo parte de um grupo restrito... (ANJOS, 2002: 140).

Reportando ainda ao período de transição democrática este investigador fez notar que, “a crescente importância social dos *quadros* profissionais escolarmente mais bem titulados do que os *combatentes*, [inferre-se a ideia do campo] deve-se também ao fato de que a democratização do ensino forçou as mudanças nos princípios de recrutamento para os principais cargos...” (ANJOS, 2002: 231).

Portanto, como demonstra os dados empíricos, há nas instituições políticas cabo-verdianas, em especial no parlamento e nos partidos políticos, indivíduos de gerações diferentes, com processos de diferenciação, autonomização concorrentes, mas cooperantes. Como já se disse, “a política é um modelo notável de lealdades, estratégias e táticas; a análise política pode, com certa prioridade, recompor a sucessão de atitudes predominantes através do fluxo do tempo.” (LASSWELL, 1948: 133)

Até certo ponto, Bourdieu (2000) poderia ter dito sobre a argumentação de Anjos e sobre esta máxima que em cada ato político desse grupo de elites cabo-verdianas predominam externalidades incorporadas pela história das suas posições constitutivas (*habitus*) que incentivam uma estruturação em campo. Todavia, como já referenciado, o Legislativo cabo-verdiano, enquanto “*ágora* político” de debates e formulação de políticas, não se organiza em campo outro (por exemplo em gerações, ou em defesa do *ethos* profissional) que não seja partidário. Ali, a lógica que orienta a ação do parlamentar, devido a fortes constrangimentos institucionais existentes, são as ideologias partidárias. Nestes termos pode-se afirmar que as elites políticas da casa parlamentar cabo-verdiana possuem comportamentos “contemporizadores” (LIJPHART, 1977: 182).

Uma correlação que, de certa forma, desvenda alguma estratégia partidária cujos efeitos repercutem no Legislativo e fornece algum *insight* sobre o perfil dos parlamentares e o desempenho do legislativo é, como já afirmamos, a substituição de deputados eleitos pelos suplentes, em função de recrutamentos para o Governo, para as Embaixadas e ou cargos outros cuja incompatibilidade não permite o exercício da atividade parlamentar. Quando se tomam como o exemplo apenas os três círculos eleitorais de maior magnitude eleitoral em Cabo Verde, (Praia, S. Vicente e Santa Catarina da ilha de Santiago) onde o recrutamento da elite é mais usual, atendendo à existência de concentração de quadros superiores, uma vez que processos históricos adversos criaram ali mais oportunidades de formação de quadros e técnicos, temos a seguinte avaliação:

Em 1991, na IV Legislatura o MPD⁵⁹ vence as eleições e consegue eleger 10 deputados no círculo eleitoral de São Vicente (sendo que apenas 2 não possuíam curso superior), 9 no círculo eleitoral da Praia (sendo apenas 1 sem curso superior) e 5 no Círculo eleitoral de Santa Catarina (sendo 2 sem curso superior. Recrutamentos dos eleitos para cargos incompatíveis com os de deputados fez avançar na lista 5 suplentes no círculo eleitoral da Praia e desses só 2 tinham o curso superior. Em São Vicente subiram para efetivo 4 deputados, apenas 2 tinham curso superior. E em Santa Catarina subiu um suplente sem curso superior.

Na V legislatura que se iniciou em 1996, com o MPD a vencer novamente as eleições, dos 6 deputados eleitos na sua lista em Santa Catarina (sendo 2 sem curso

⁵⁹ Para esta análise apenas examinamos o partido vencedor, na justa medida em que ele detém o *spoil system* para oferecer cargos aos seus militantes e apoiantes. Assim, durante os anos 90 o exemplo é dado com o MPD e durante os anos 2000 tomaremos o PAICV, em virtude do revezamento no poder.

superior) 4 foram substituídos por *suplentes* e nenhum desses tinham o ensino superior. No círculo eleitoral da Praia o partido elegeu 8 deputados (sendo 2 sem curso superior) 5 foram substituídos por suplentes e desses apenas 3 tinham o curso superior. Por fim, o círculo eleitoral de S. Vicente onde o partido elegeu 8 deputados (3 sem curso superior) 4 foram substituídos por suplentes, dos quais apenas 2 tinham a formação superior.

Quando em 2001 o PAICV reconquista o poder, concentra de novo o *spoil system* e observa-se situação quase similar. Dos 6 deputados eleitos pelo partido em S. Vicente (sendo 1 sem curso superior) 3 foram substituídos por suplentes e desses 2 não tinham o curso superior. Na Praia, o partido elegeu 8 deputados (sendo 1 sem curso superior) 4 foram substituídos por suplentes e apenas 2 tinham o curso superior.

Na VI Legislatura, 2006, o PAICV vence de novo as eleições, consegue 8 deputados no círculo eleitoral da Praia (sendo que 2 não possuía o curso superior) 3 são substituídos por suplente e apenas dois 2 tinham o nível superior. Em Santa Catarina elege 3 deputados, 2 foram substituídos por suplentes em que apenas 1 tinha curso superior. Já em S. Vicente o partido elegeu 5 deputados, 4 foram substituídos por suplentes e apenas 2 tinham o curso superior. Como se vê a lista dos eleitos nas urnas, antes da investidura no Legislativo, baixa a sua capacidade técnica após o recrutamento dos deputados para outros cargos.

Tomando o curso superior como prenúncio de capacidade técnica (*skills*), essas informações fornecem duas conclusões a respeito do perfil parlamentar e desempenho do legislativo em Cabo Verde: (i) que os partidos políticos em Cabo Verde constituem as suas listas eleitorais pensando na distribuição de cargos (mesmo fora do Legislativo) e por isso colocam os candidatos mais habilitados em posições legíveis e os menos habilitados na condição de suplente; (ii) a institucionalização dessa prática desfavorece o Legislativo em virtude deste passar a ser preenchido com suplentes, muitas vezes, com baixa capacidade técnica para pesquisar e propor legislações.

CAPITULO IV – O DESEMPENHODO LEGISLATIVO

Não obstante poder ser apreendido através de um conjunto de realizações como, por exemplo, visita dos deputados aos círculos eleitorais, *fora*, conferências e missões efetuadas, perguntas ao Governo, reuniões descentralizadas, etc., o desempenho do Legislativo, nesta tese, é analisado em torno de um único indicador – a produção de leis na Assembleia Nacional (AN). A relevância de se proceder com este recorte advém do foco principal da tese que é a procura de explicação sobre a ineficiência do desempenho do legislativo em Cabo Verde com olhares direcionados para os arranjos institucionais e as estratégias partidárias no quadro do relacionamento Legislativo-Executivo na arena parlamentar.

A despeito de uma avaliação holística que se poderia efectuar do Legislativo, acredita-se ser possível esclarecer o objetivo preconizado através desta análise parcial. Tanto é que, este desempenho já é reputado de negativo e vem sendo coadjuvado de análises críticas complementares que alertam para o “custo deputado”⁶⁰, em Cabo Verde, com acérrimos debates que envolvem partidos políticos, Sociedade Civil e instituições de pesquisa nacionais como o Afrobarómetro. É nestes termos que este recorte analítico, numa economia de esforços e de captura de informações, isola sessões de duas legislaturas apenas (de 1996 a 1999 e de 2006 a 2010) e, através das suas configurações apresentadas, compreender as preferências e as estratégias dos atores em cuja atuação podem estar os meandros da explicação da hipótese aventada.

Pode-se sempre, porém, apresentar algumas objeções críticas como por exemplo pode ser argumentada que um indicador isolado – produção de leis -pode não ser satisfatório para captar padrões de regularidade específicos e que duas legislaturas são poucas para extrapolar sólidas conclusões e sobre estas propor alternativas.

Em jeito de respostas antecipadas diríamos que para o foco deste trabalho, não são poucas duas legislaturas. A democracia cabo-verdiana é neófita (composta de quatro legislaturas e a caminho da quinta) e só experimentou, ainda, apenas duas transferências de voto, como anteriormente referenciamos: do PAICV para o MPD, em 1991 e do MPD para

⁶⁰O Jornal semanário AVOZ de 27 de fevereiro de 2015 no seu Caderno Especial cujo título é “Quanto vale um político cabo-verdiano?” calculou e difundiu que “o custo por deputado e por mandato [em Cabo Verde] passa a ser de 12 milhões 360 mil escudos. O que equivale dizer que, durante uma legislatura [de cinco anos a razão de 72 deputados], o Estado vai gastar 618 mil contos só com a remuneração dos deputados”.

o PAICV, em 2001. Assim, desde logo, as quatro legislaturas constituem barreiras para uma análise de tipo longitudinal ou o seu semelhante, *time-series-cross-section*, que desse para comparar os dois poderes (Executivo e Legislativo) e os dois partidos. Ante este constrangimento, para evitar problemas de possíveis endogeneidades na escolha dos casos, de modo a que algum padrão de produtividade encontrado não seja tomado como regra quando de exceção se trata, recortamos duas legislaturas do segundo mandato, e não do primeiro, com a seguinte justificação: no primeiro mandato, como é sabido o Poder Executivo encontra-se especialmente motivado a maximizar as suas prerrogativas legislativas de forma a realizar com agilidade e eficiência os seus programas de reformas económicas e administrativas sufragadas. Ademais, o empenho do Executivo neste momento acontece também, na maioria das vezes, porque o capital político de um executor eleito tende a se concentrar, fortemente, nos primeiros tempos do mandato, período em que a vontade do eleito e as demandas do eleitor para se proceder com as reformas são maiores.

Depois, quanto à outra objeção relativamente ao pedaço recortado, ciente de que padrões mais robustos de observação podem emergir de análises complementares mais desagregadas, procederemos com outras medições, como a avaliação do volume das ementas das iniciativas. Por outras palavras significa que calcularemos, também, a produtividade do Legislativo segundo as diferentes áreas de atividade sujeitas à regulamentação legal e procuraremos, através da análise inferir sobre a capacidade do Legislativo em propor políticas públicas em comparação com o Executivo.

Posto isto, tomando as iniciativas legislativas como variáveis dependentes e o volume e a natureza das leis aprovadas como indicadores ou unidades de observação far-se-á a separação entre as iniciativas do Executivo – proposta de lei - e as iniciativas do Legislativo – projetos de lei (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, artigo 157º, nº1, 2010: 100-101) de forma a apurar o grau de envolvimento dos dois poderes na viabilização de projetos de governabilidade operacionalizados que forçosamente têm lugar no Legislativo. Explicitado o recorte analítico no bojo do qual opera esta tese, para avaliar a produção do Poder Legislativo, no que se segue, antes de se trabalhar propriamente os dados empíricos, passaremos a discutir e a fundamentar a metodologia escolhida e em uso neste campo.

4.1 Indicadores da produtividade do Legislativo

Literaturas várias têm apresentado os dissensos que existem em termos de apreender a produtividade do Legislativo. Ou seja, questões sobre o que pode ser usado como medida válida para a produtividade do legislativo? Como redefinir e operacionalizar o conceito da produtividade através de indicadores que não encapsulam aspetos pertinentes e que consigam capturar longas séries (GRANNT & KELLY, 2008) constituem ainda objeto de discórdia.

Regra geral, as medidas atuais se dividem em duas categorias: aquelas que se concentram em calcular a produtividade, avaliando apenas as leis mais importantes para subtrair delas informações, e aquelas que examinam as legislações gerais. Portanto, ali reside a diferença fundamental. Todavia, uma crítica velada que se faz sobre estas medidas é que a simples contagem de leis sem levar em consideração o seu conteúdo é susceptível de produzir medição errada ao tentar medir a produção da política. Pois, reconhece-se, nem todas as leis são criadas de iguais em sua contribuição para a mudança política. Ainda que dúvidas não devem existir de que legislar em geral é um aspeto da produção de políticas.

Como nem todas as leis contribuem para uma mudança política importante, no período Pós-guerra em que a mediatização dos fenómenos sociais tornou-se um grande instrumento de consciencialização e busca de soluções para os problemas sociais e institucionais, alguns pesquisadores, como por exemplo Mayhew (2005), têm operacionalizado indicadores que captam apenas a produção de legislações importantes, selecionadas com base em avaliações contemporâneas realizadas pela média. O indicador de Mayhew sobre “leis importantes” baseia-se no critério de visualização dos jornalistas e outros observadores que promovem a esfera pública. Ou seja, se uma lei promulgada despertou bastante atenção nos média esta lei é catalogada de importante e, como tal, entra na contagem de avaliação da produtividade. Na mesma linha, Howell et al (2000) criou a sua categoria de “leis importantes” baseada em contas de notícias e o cumprimento da cobertura por parte de *Congressional Quarterly* (CQ)⁶¹.

⁶¹*Congressional Quarterly*, ou CQ, é parte de uma editora de propriedade privada chamada CQ RollCall, que produz uma série de publicações principalmente sobre o Congresso dos Estados Unidos. CQ foi fundada em 1945 por Nelson Poynter e sua esposa, Henrietta Poynter, com o objectivo de proporcionar uma ligação entre os jornais locais e as políticas complexas dentro Washington DC. Esta imprensa tem a maior equipe de notícias cobrindo Capitol Hill, com mais de 100 repórteres, editores e pesquisadores. Os seus leitores inclui

Em aperfeiçoamento ao seu indicador Howell, *et al* (2000) avançou com uma terceira proposta para classificar “leis importantes” que devem ser tidas na avaliação da produtividade do Legislativo somente aquelas que a CQ coloca no top de 10% de cobertura. Dando seguimento nesta classificação Baumgartner e Jones (2003) propuseram uma quarta proposta para “leis importantes” colocando-as na cifra das 500 cobertas pela CQ.

Grant e Kelly (2008), numa pesquisa sobre a produção legislativa do Congresso norte-americano de 1789 a 2004 estimaram dois índices macro para cada Congresso dos EUA: Índice Legislativa da Produtividade (LPI) que mede a produtividade legislativa incluindo o impacto da política da legislação ordinária e Major Índice de Legislação (MLI) que mede a produção apenas de legislações mais importantes utilizando indicadores de Major (macro importante ou de maior significância). Segundo as suas conclusões a LPI e a MLI constituem indicadores de produtividade melhores do que os existentes, sobretudo quando se trata de apreender longas séries temporais. Pois, os já existentes eram problemáticos, dizem esses autores, uma vez que só serviam para medir a produtividade do legislativo para um número limitado de décadas e porque também se baseavam em diferentes micro aspectos da produtividade.

Nesta tese, como incidiremos sobre duas legislaturas apenas, tomaremos como indicador da produtividade o exame macro das leis e complementarizaremos com uma análise substantiva (conteúdal) das leis aprovadas. Desde logo, iniciaremos com uma avaliação do número de leis públicas apresentadas e promulgadas pela Assembleia Nacional.

Algumas vantagens apresenta esta medida de produtividade a saber: em primeiro lugar, ela é disponível para cada legislatura e estará disponível para todos os Parlamentos para o futuro; em segundo lugar, ela fornece uma medida direta da quantidade de leis promulgadas, o que torna desnecessária a procura de procedimentos para diferenciar amplas mudanças de políticas (que na maioria das vezes não encontram respaldo nas

95 por cento dos membros do Congresso , acadêmicos e meios de comunicação , bem como os membros das empresas e organizações sem fins lucrativos , assuntos governamentais e do poder executivo. A partir de 2009 CQ foi adquirida pelo Grupo Economist e combinado com RollCall para formar CQ RollCall , em 2009.

ementas dos projetos de lei) a partir de ordenamentos jurídicos de pequeno alcance e com pouca capacidade substantiva de inferência; em terceiro lugar, a escolha desse indicador abre possibilidades para ulteriores confrontações tanto em termos metodológicos como no que diz respeito às conclusões chegadas. Ou seja, através de outras séries temporais poderão outros pesquisadores com base no mesmo indicador cujo carácter se pauta pela regularidade, confrontar os resultados e as inferências que por ora esta tese formula. Sem perder de vista que a realização desta tese em Ciência Política, tendo como o seu objeto empírico as instituições políticas cabo-verdianas, num contexto incipiente da pesquisa acadêmica nesse área⁶² ganha relevância mais na perspectiva de criar uma agenda de pesquisa, cuja finalidade é mapear o campo e delimitar futuras intervenções de pesquisa, do que propriamente aportar contribuições específicas estruturantes.

4.2 Atividade legiferante e *Power balance* em duas Legislaturas (1996-99 e 2006-10).

Quando computamos os dados sobre a produtividade da Assembleia Nacional cabo-verdiana relativos às sessões das duas legislaturas, atendendo às origens das propostas que deram entradas na Assembleia Nacional, observamos o seguinte: apesar de se notar um incremento na produção de leis em Cabo Verde durante esses vinte anos da implantação da democracia há uma forte preponderância do Executivo sobre o Legislativo. A tabela 11, em baixo, oferece uma informação sobre as iniciativas legislativas propostas a partir de dois autores: o Poder Legislativo e o Poder Executivo em duas legislaturas.

⁶²A inexistência de um curso, ao nível Pós-Graduado, na área de Ciência Política em Cabo Verde não cria muitas possibilidades e espaços para que pesquisas iniciais nesta área, como esta, possam beneficiar-se de contribuições científicas importantes e nem poder se confrontar com *outrem* já realizadas. Assim, dada a essa dificuldade, o pesquisador para assegurar os seus achados, fazendo-o circunscrever nos crivos da ciência, tem que se remeter com a necessária precaução para outros contextos que não o do seu armazém empírico. Diuturnamente, para reforçar o seu alinhamento teórico, perante esta “dinâmica órfã” (BADIE; HERMET, 1993: 180) ele tem que, quase sempre ou na maioria das vezes, recorrer à importação de modelos, de teorias ou convocar exemplos, por vezes, forjados em contextos completamente diferentes, com todo o perigo da desterritorialização das idéias que isso acarreta.

Tabela 11 - Iniciativas legislativas propostas por autores

Iniciativas Legislativas	PL1996- 1999	%	PL 2006-2010	%
Legislativo	36	37%	46*	41%
Executivo	61	63%	67	59%
Total	97	100%	113	100%

*inclui 11 iniciativas exclusivas da AN sobre a sua organização e funcionamento.

Fonte: Relatório de Atividades da Direção dos Serviços Parlamentares e Anuários da Assembleia Nacional.

Se é certo que, como defende Cheibub (2013) esta proatividade do Poder Executivo no terreno do Legislativo demonstra o carácter peculiar das democracias contemporâneas que se sustentam, cada vez mais, tanto em um Executivo quanto Legislativo fortes, também não é menos verdade que esse padrão reflete as preferências da maioria e a sua estratégia de decisão em transferir os custos do Legislativo para o Executivo. Repare-se que das 210 (100%) iniciativas de lei que deram entrada na Assembleia Nacional 128 correspondente a 61% são “projetos de lei”, portanto do Executivo e 82 correspondente a 39% são “projetos de lei” do Legislativo.

Desses 210 projetos, 66 (31%) foram “autorizações legislativas” ou “concessões de autorização legislativas” do Legislativo ao Executivo. Quando contabilizadas de forma comparada entre as duas agremiações políticas que repartiram o poder durante essas legislaturas o MPD de 1996 a 1999 foi responsável por 22 equivalente a 33% e o PAICV de 2006 a 2010 por 44, equivalente a 67%. A outorga desta prerrogativa significa, de entre outras, que o conteúdo dessas matérias faziam parte do pacote constitucional sobre “Competência legislativa relativamente reservada” da Assembleia Nacional (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, artigo 177º, 2010).

Portanto, as autorizações legislativas ou Decretos legislativos e os Decretos-lei⁶³ ou Medidas Provisórias constitui em Cabo Verde dois poderes pró-ativos do Executivo que

⁶³ O artigo 261º da Constituição da República de Cabo Verde - Capítulo II - Actos Legislativos do Governo, esclarece que, Decretos-lei são todos os demais atos do governo com exceção do Decreto – que são actos

lhe permite tanto legislar e estabelecer um novo *status quo*” (PEREIRA & MUELLER, 2000: 46) como regular as relações tidas como de urgência e relevância, nacional. A força das leis de autorização legislativa (decreto legislativo) e outros demais atos do governo (decreto e decreto-lei), em Cabo Verde, está no fato de a Assembleia Nacional não os pode suspender quando objeto de requerimento de ratificação. Diz a Constituição da República que,

Nos sessenta dias seguintes à publicação de qualquer decreto legislativo ou decreto-lei de desenvolvimento podem, pelo menos, cinco deputados, ou qualquer Grupo Parlamentar, requerer a sua sujeição à ratificação da Assembleia nacional, para efeitos de cessação da vigência ou de alteração. A Assembleia Nacional não pode suspender o decreto legislativo ou o decreto-lei de desenvolvimento objecto do requerimento de ratificação. (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, artigo 183º, 2010: 115)

No caso de sistemas políticos presidencialistas, com destaque para o Brasil, Mainwaring e Shugart (1997) demonstraram que são três os poderes constitucionais do Executivo (1) poderes legislativos pró-ativos em que o mais usado é a Medida Provisória; (2) poderes legislativos reativos, como vetos totais ou parciais; e (3) o poder exclusivo de iniciar certos tipos de legislação, o que lhe confere a capacidade de definir a agenda do Congresso.

A existência desta diferença com Cabo Verde está no fato do sistema político do país possuir aquelas características refinadas que lhe dão contornos de um semi-presidencialismo camuflado, um pouco nos termos que defenderam Amorim Neto e Lobo no capítulo primeiro desta tese e não de um parlamentarismo mitigado como alguns analistas interpretam. Em matéria de Veto, por exemplo quem reparte as tarefas de fiscalização das normas é o Presidente da República – Chefe do Estado, e não o Primeiro-ministro - Chefe do Executivo. Ali o veto enquanto poder (reativo) do Executivo sinalizado por Mainwaring e Shugart no caso do Brasil, totais ou parciais, são prerrogativas do Presidente da República⁶⁴.

de aprovação pelo Governo dos tratados e acordos internacionais; e do Decreto legislativo – que são actos do Governo emitidos com base em lei de autorização legislativa.

⁶⁴Na revisão constitucional de 1999, à Constituição de 1992, acrescentou-se à fiscalização preventiva da constitucionalidade relativamente a qualquer norma de tratado ou acordo internacional que tenha sido submetido ao Presidente da República para ratificação ou cujo decreto de aprovação lhe tenha sido submetido para promulgação como lei, decreto legislativo ou decreto-lei o direito de veto (artigo 278º CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, 2010: 161). Este direito foi incorporado na Constituição no quadro das relações e os outros órgãos da soberania com competências legislativas: a Assembleia Nacional, o Governo

Contudo, a despeito destas considerações registadas, a preponderância do Poder Executivo em relação ao Poder Legislativo observada na capacidade de propor iniciativas sugere, de entre outras, duas interpretações. A primeira é a de que o Executivo cabo-verdiano recorre com frequência às MP (Medidas Provisórias) e, por conseguinte, ocupa bem os espaços que lhe são consentidos pelo Legislativo. Um reparo a este nível, interessante, é que a percentagem encontrada relativamente ao uso que o respectivos Executivos fizeram de tais prerrogativas vem contrariar o senso comum que apoiado no fato de que o MPD teve o infortúnio de experimentar duas cisões partidárias (1994 e 1998), afirma ser as Legislaturas deste que mais delegou no Governo, ou cujo Governo mais Medidas Provisórias ou Decretos-lei emitiu.

A segunda interpretação é a de que, ainda que a eficiência de um Parlamento não se mede pelo volume de leis aprovadas, e dúvidas existem na literatura sobre o real impacto da supremacia do Executivo no que tange ao desempenho das funções específicas do Legislativo, ao propor menos iniciativas que o Executivo (37% contra 63% de 1996 a 1999 e 41% contra 59% de 2006 a 2010) o Legislativo cabo-verdiano apresenta perfil de um Parlamento reativo e não pró-ativo.

A questão que se coloca é se essa condição institucional em que este poder se opera não afeta a sua capacidade de coadjuvar o Executivo com propostas de políticas públicas. De outro modo, a pergunta é, se a proposição de políticas públicas não constitui também tarefa esperada do Poder Legislativo para promover a conexão entre a arena decisória e a arena eleitoral. No ponto 4.4. aportaremos contribuições a respeito, discutindo esta perspectiva.

Seja como for, tínhamos aventado no início desta tese a hipótese de que a não proatividade do Legislativo, em Cabo Verde, tinha a ver com estratégias subótimas, mas também do tipo *free-rider* e *rent-seeking*⁶⁵. Tsebelis (1998) explica que,

Casos de escolhas aparentemente subótimas são na verdade casos de discordância entre o ator e o observador [...] O observador centra a sua atenção em apenas um jogo, mas o ator está envolvido em toda uma rede de jogos – jogos ocultos [...] o observador não vê que o ator está envolvido não apenas num

e o Tribunal Constitucional, tratando-se de veto por inconstitucionalidade. O veto atribuído aos diplomas do Parlamento assume forma de parcial; em relação aos diplomas do Executivo assume a forma de veto absoluto.

65Uma vasta literatura explora a “procura de rendas” em várias arenas políticas. As pioneiras podem ser sinalizadas em autores como Tullock (1967) e Krueger (1974). Sobre *rent-seeking*, por exemplo, os trabalhos de Buchanan, Tollison e Tullock (1980) constituem referências primaciais.

jogo na arena principal, mas também num jogo sobre as regras do jogo. Esse caso de jogos ocultos denomino projeto institucional. (TSEBELIS, 1998: 22 - 23).

De fato, quando se pensa, por exemplo, num partido *destatus quo* que apesar de fortes incentivos para apresentar projetos no parlamento, em virtude da sua constituição como maioria, não o faz e prefere deixar que o governo por ele sustentado os apresenta, a tentação é, ainda que de forma provisória, qualificar o procedimento recorrendo aos achados já canonizados no domínio da Ciência Política.

Porém, quando cotejamos os dados aqui apresentados com a análise dos dispositivos institucionais que regulam a relação do Executivo com o Legislativo em matéria da produtividade legislativa realizados no ponto 3.1.1. desta tese, somos forçados, pelo menos por agora, a infirmar a hipótese formulada. Ou seja, somos a rejeitar a ideia de que os membros parlamentares, ao não proporem com regularidade as iniciativas legislativas, estão a escolher uma estratégia do tipo subótima e *rent-seeking*. Portanto, a hipótese não procede. Vejamos razões outras que não incentivam a tais comportamentos nos moldes que define Tsebelis as mencionadas estratégias: Primeiro, como anteriormente demonstramos no ponto 3.1.1., a organização unitária do Estado e unicameral do Legislativo estimula o comodismo das elites pela exiguidade de cargos hierárquicos em disputa. Segundo, o sistema eleitoral caracterizado pela Lista Fechada aumenta os custos de informação ao eleitorado e lhe incentiva, no momento da votação, a procurar referências nos partidos políticos e não nos deputados de forma individual. Por último, em terceiro lugar, a apresentação de candidaturas ao Legislativo, exclusivamente em Listas Partidárias, não onera os *incumbents* o que, por sua vez, não lhes incentiva a buscar nas barganhas parlamentares fundos governamentais e/ou projetos sociais com retorno para a sua base de apoio. Assim, se numa estratégia subótima, na linha que defende Tsebelis (1998), quem assim opta por proceder é porque busca ganhar numa outra arena ou na próxima rodada - num jogo iterativo - em Cabo Verde para além da exiguidade das arenas disponíveis o parlamentar não possui incentivos para o efeito. Seja porque as regras institucionais apontadas não disponibilizam sanções para o seu comodismo. Seja, também, pelo fato de o sistema político vigente atribui o monopólio de representação aos partidos políticos, situação que dificulta as alternativas de escolha do eleitorado e lhe retira a probabilidade de aplicar sanção individualizada aos seus representantes.

De todo modo, em democracias representativas o posicionamento dos MPs na arena parlamentar está, paradoxalmente, relacionado com o peso das massas. Regista Tsebelis que,

se as elites jogam apenas na arena eleitoral, então as massas são importantes no processo de tomada de decisão e o jogo é o dilema dos prisioneiros ou o impasse [...]. Contudo, se as elites jogam apenas na arena parlamentar e podem tomar as suas próprias decisões, então se trata do jogo da galinha. Suas escolhas são condicionadas à estratégia dos oponentes: se o adversário é intransigente, escolhe-se transigir em vez de enfrentá-lo. A política se torna mais pragmática.” (TSEBELIS, 1998:164)

No contexto de representação política em Cabo Verde descrito, em que os custos da informação por parte do eleitorado em seguir o seu representante são elevados, os membros parlamentares possuem um alto grau de liberdade na arena eleitoral e jogam o jogo da galinha na arena parlamentar. Ou seja, os deputados na posse de informações concretas sobre os *payoffs* escolhem cooperar. Uns com os seus partidos - os da oposição e outros com o seu Executivo - aqueles da sua base aliada. Portanto, não há um esforço para desafiar ou distanciar-se das preferências do partido ou do Executivo. Tal incentivo comportamental ocorre, como anteriormente afirmamos, porque os custos de serem seguidos individualmente pelo eleitorado são altos ao ponto das suas preferências não serem penalizadas. De contrário, diz Tsebelis que,

se houver competição de elite dentro do pilar e os custos da informação forem baixos, o valor de k [pressão na arena eleitoral] for alto, logo, as elites têm de adequar-se às exigências das massas, e [a sua postura] resulta num jogo do dilema de prisioneiros ou do impasse. (TSEBELIS, 1998: 167)

Mas, na linha que fundamentamos, é bom que se diga, a competição dentro do campo político é inexpressiva em Cabo Verde, para não dizer mesmo inexistente, o que, de certa forma, não incentiva comportamentos do tipo observado pelo autor.

No capítulo precedente trouxemos informações no sentido de esclarecer que a representação política nas ilhas de Cabo Verde é feita quase que num monopólio velado em torno de duas bases organizacionais e ideológicas. Uma que disputou e esteve na vanguarda da descolonização e construção do Estado-nação e se agrega a volta do PAICV e a outra que disputou a transição democrática e lançou as bases para a construção do Estado de Direito.

Associada à estruturação dessas causas que enformam a dialética de campo político em Cabo Verde, convém referir que a Lei Eleitoral (LE) e o Regimento da Assembleia Nacional (RA) adoptados impõe custos de ingresso às novas elites, nomeadamente através de inclusão prévia nas listas partidárias, na modalidade de financiamento partidário (já referenciado em 1.3) e na constituição de grupos parlamentares⁶⁶. Tudo somado, essas dificuldades criam barreiras para a organização e competição de novas elites e, concomitantemente, conferem amplos espaços ao bipartidarismo e à liberdade dos MPs na arena parlamentar.

4.3 Volumes de iniciativas legislativas por áreas de regulamentação

Esboçadas as possíveis relações entre as estruturas do sistema político e o *déficit* do desempenho da Assembleia Nacional no ponto cessante, o passo que se segue consiste em avaliar o limite das iniciativas do Legislativo de forma a conhecer de que natureza é a sua produtividade e quais as relações possíveis, se é que elas existem, com o perfil do Legislativo e dos legisladores existentes em Cabo Verde.

Para operacionalização da análise proposta categorizamos as proposições legislativas aprovadas de 1991 até 2011 de acordo com as diferentes áreas sujeitas à regulamentação legal: *administrativa, económica, social, político-institucional, homenagens e não identificadas*. Esta categorização de leis aprovadas remetem-nos para um panorama geral de avaliação das matérias aprovadas no Legislativo durante as primeiras duas décadas da democracia cabo-verdiana. Portanto, fazemos aqui uma incursão no conhecimento da natureza das leis nos estágios de uma democracia quando mudanças rápidas estão presentes nas suas condições políticas sociais.

Observando a Tabela 12, em baixo, podemos ver que a *área Político-institucional*, com 229 projetos, repartidos em 128 (49%) de 1991 a 2001 e 101 (49%) de 2002 a 2011, foi aquela em que a Assembleia Nacional cabo-verdiana mais aprovou os projetos, durante

⁶⁶O artº 6 do RA, estipula que “os deputados por cada partido ou coligação podem constituir-se em Grupos Parlamentares, se forem em número não inferior a cinco (RA, 2014: 4) . Em decorrência disso observando o Quadro 8 (Capítulo I) Cabo Verde teve nesses vinte anos da sua caminhada democrática, apenas dois partidos políticos que preencheram os requisitos para se constituir em Grupos Parlamentares : O PAICV e o MPD. Partidos houera como por exemplo o PCD e a UCID que apesar de obtiverem deputados na Assembleia Nacional nunca se constituíram em Grupos Parlamentares.

essas duas décadas. Apesar de os dois partidos aprovarem ambos 49% das leis, referentes à esta área, em cada par de legislatura, as legislaturas do MPD aparecem como sendo as quemais leis aprovaram nesta área. Aliás, tem o senso comum, não sem justa razão, e esta pesquisa confirma, que o Partido Ventoinha⁶⁷ é a agremiação política responsável pela espinha-dorsal da maioria do arcabouço legal-institucional que inscreve e regula as atuações de Cabo Verde no Estado de Direito Democrático.

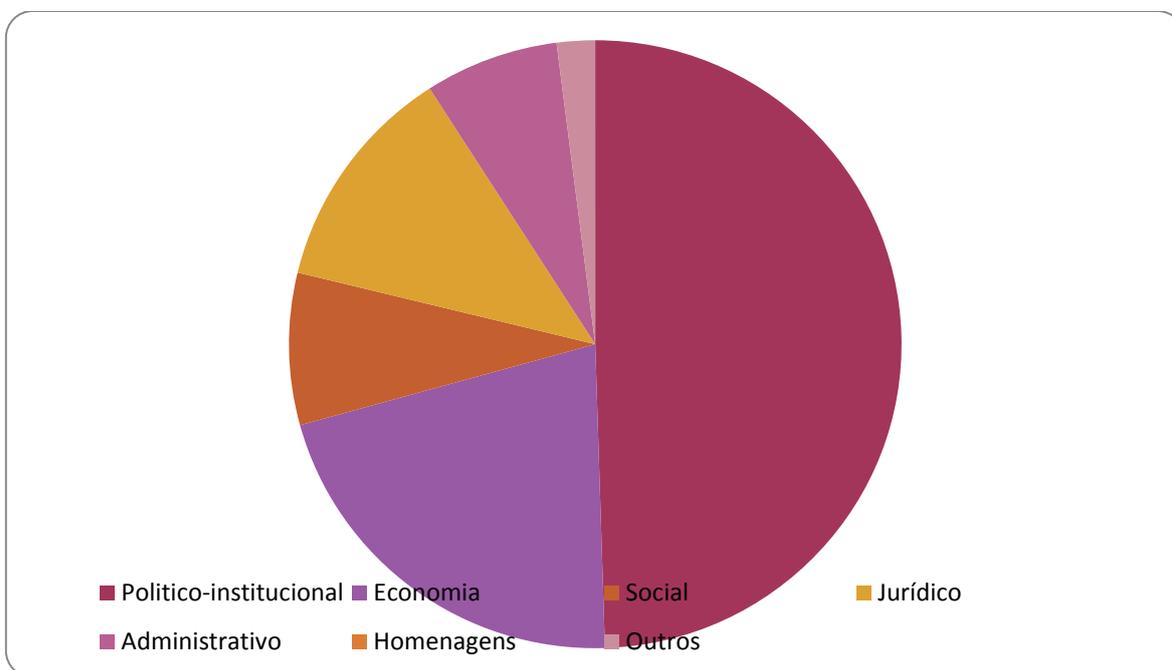
Tabela 12 - Classificação de projectos aprovados por natureza

Áreas	1991 a 2000		2001 a 2011	
	Frequência	%	Frequência	%
Político-institucional	128	49	101	49
Economia	59	22	44	21
Social	17	6	16	8
Jurídico	34	13	25	12
Administrativo	19	7	15	7
Homenagens	0	0	1	0
Outros	6	2	4	2
Total	263	100	206	100

Fontes: Assembleia Nacional, Boletim Legislativo nº 1, 2, 3

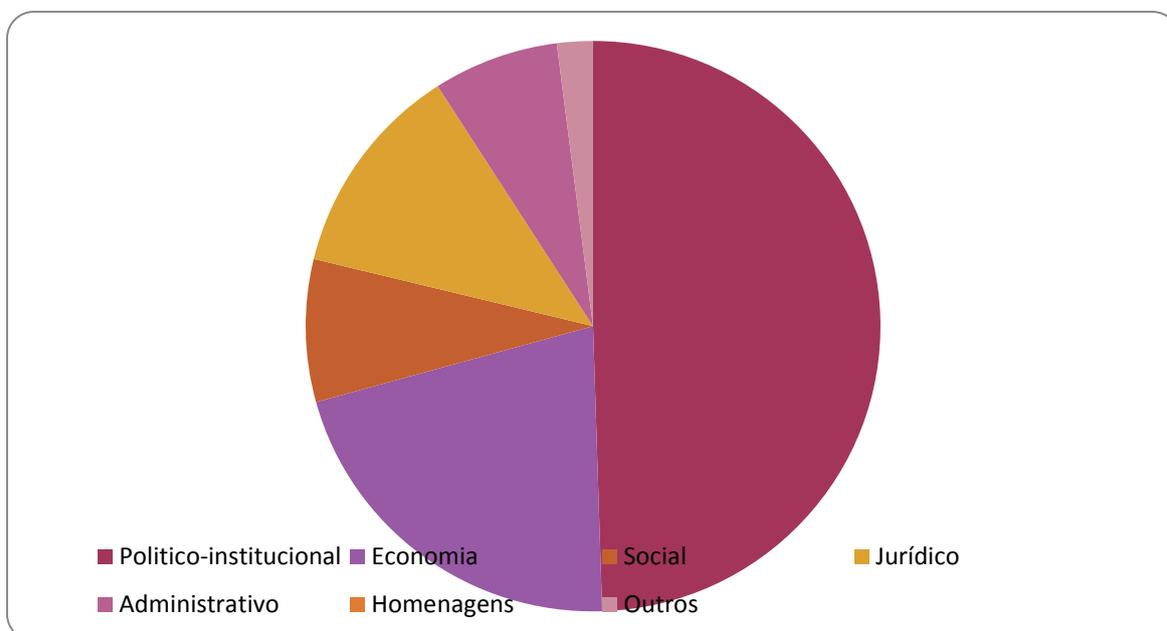
⁶⁷ Assim chamado no meio social por ter como seu símbolo quatro pás de uma ventoinha, três de cor verde e uma de cor branca, sobre o círculo negro, encimando a sigla MPD.

Gráfico 6 - Projetos por área de regulamentação 1991-2000



Fontes: Assembleia Nacional, Boletim Legislativo nº 1 e 2.

7 - Projetos por área de regulamentação 2001-2011



Fontes: Assembleia Nacional, Boletim Legislativo nº 3.

Contudo, se o período da vigência do MPD como partido majoritário que sustentou o Governo e a Assembleia Nacional aparece com esses resultados altamente expressivos,

mormente na *área político-institucional* (embora predomine em todas as outras) é porque este partido político protagonizou a transição democrática e venceu as eleições legislativas, ocorridas em Janeiro de 1991, e tinha que responder às demandas da mudança. Daí, entre outros significados, esta predominância demonstra também *quã* ávida de ruptura estava a transição democrática em Cabo Verde e, com efeito, o *quão* reformador foi a democracia cabo-verdiana nos seus primeiros anos da sua conquista.

Porém, esse peso reformador observado através de dados empíricos nada tem a ver com o *background* jurídico dos seus membros, como faz crer o senso comum⁶⁸. Aliás, repara-se que de um total de 466 diplomas aprovados na Assembleia Nacional durante este período, 56% teve lugar na primeira década de implementação da democracia, que coincide com o governo do MPD em contraste com 44% do PAICV. Entretanto, quando se cotejam essas percentagens com o Gráfico 5, referente ao perfil ocupacional comparado dos MPs de 1991 a 2011, o PAICV é o partido político que apresenta maior número de juristas. O que nos leva a supor que, avaliando então por este prisma, esta força política, pelo menos quantitativamente, possui mais *background* jurídico se apenas fosse ter em conta as capacidades técnicas destes profissionais para, em querendo, propor e fazer aprovar leis.

Assim, vendo pelos dados, apenas podemos afirmar que durante as quatro legislaturas, as do MPD foram mais reformadoras do que as do PAICV. Isto, como se observa, é válido tanto para a quantidade dos diplomas aprovados quanto para cada área em especial. Nesta, quando se analisa apenas a distribuição das percentagens entre os dois partidos, e não os números em absoluto, nota-se que elas quase que não se distam uma da outra. Isto pode ser justificado, por um lado, matematicamente pela diminuição geral das iniciativas legislativas que passaram de 56% (263) na primeira década para 44% (206) na segunda década. Todavia, essas diferenças são marcantes por demais. Sendo assim, pode-se formular uma outra explicação recorrendo às exigências do contexto em que o Movimento para a Democracia assumiu o país e as reformas por ele encetadas.

O argumento pode ser construído desta forma: após ter ganho as eleições em 1991 o MPD teve que reajustar o figurino jurídico-institucional do Estado ao Estado de Direito

⁶⁸ Talvez, a idéia ganhou força pela desterritorialização da percepção. Os governos ventoinhas (portanto, o poder executivo) foram constituídos com base num número considerado de juristas, incluído o Primeiro-Ministro. Ademais, o Presidente da Assembleia Nacional em um dado momento e o próprio Presidente da República apoiado por este partido foram todos juristas de profissão.

Democrático. Para o efeito, teve que encetar grandes reformas no âmbito político, económico e social, ancorando o processo de desenvolvimento nacional ao liberalismo económico – lógica, na altura, dominante e em voga a nível mundial.

Entende-se melhor a fundamentação quando se estriba no que defendeu Hayek (1990), um dos grandes teorizadores sobre a ordem liberal contemporânea, a propósito da importância do Estado de Direito. O essencial sobre este figurino institucional, diz este autor, reside em,

saber se o indivíduo pode prever a ação do Estado e utilizar esse conhecimento como um dado na elaboração de seus planos particulares – o que significa que o Estado não pode controlar a forma como seu mecanismo é empregado e que o indivíduo sabe exatamente até que ponto será protegido contra a interferência alheia (HAYEK, 1990: 92)

Nestes termos ao ver pelas informações da tabela 12 e os respectivos gráficos (6 e 7) compreende-se que o Movimento Para a Democracia, ao vencer as eleições com a maioria qualificada dos votos, encarnou bem este espírito ao assumir o poder em 1991 e munuiu o Estado de vários dispositivos jurídicos a fim (des)regulamentar todo o processo de desenvolvimento herdado de uma excessiva planificação estatal imposta pelo Partido único de inspiração socialista existente desde a independência nacional. O grande arcabouço legislativo verificado ao nível das reformas político-institucionais apresentado tem muito a ver com leis que visam à desregulamentação económica e social de forma a promover as iniciativas privadas, as liberdades individuais e sindicais.

Almada (2011) que foi Ministro em várias pastas, nos vários Governos do PAIGC e depois PAICV, em Cabo Verde, sintetizou o novo quadro político reformador das legislaturas ventoinhas (MPD) nos seguintes termos:

Realizadas as eleições e empossados os titulares dos novos Órgãos eleitos, Cabo Verde seguiu o seu curso normal. Aprovou-se uma nova Constituição, adoptaram-se novas Leis Eleitorais, com base nas quais se têm realizado as eleições a todos os níveis, consagraram-se vários diplomas sobre os mais diversos sectores de actividade política, económica, social e cultural, organizaram-se e consolidaram-se as Instituições do Poder Político e do Estado de Direito Democrático, reestruturaram-se e criaram-se novos serviços e organismos, intensificaram-se as relações políticas e diplomáticas com os mais diversos Países, Organizações e Instituições Internacionais, e Cabo Verde abriu-se cada vez mais ao Mundo, grangeando mais prestígio e mais respeito e conquistando cada vez mais solidariedade da Comunidade Internacional. (ALMADA, 2011: 98-99)

De lá para cá, ou melhor, as transferências de poder que ocorreram em eleições subsequentes, sobretudo as de 2001 que fizeram regressar o PAICV ao poder, receberam um macro legado institucional em que o rumo traçado pelas reformas dos anos 90 que introduziu o país no liberalismo económico foi, na maioria dos aspetos, consensual salvo em mudanças que tinham a ver com a Constituição da República, o Hino e a Bandeira Nacionais.

A liberalização económica do país, com enfoque para os setores de educação, saúde, energia, transporte, etc., mais o processo da descentralização política e outras reformas ao nível da prestação de justiça, constituem, de entre outros, eixos de desenvolvimento em torno dos quais poucos incentivos possuem os partidos políticos para a mudança. Em Cabo Verde. Como se observa nas informações contidas nos Gráficos 6 e 7 há, de fato, um certo equilíbrio em manter o *status quo*.

Quando se trata, por exemplo, de “agenda social” do Legislativo questiona-se quais os setores e em que proporção foram alvo de interesse de regulamentação do Legislativo durante as duas décadas da democracia cabo-verdiana? A tabela 13, a baixo, oferece uma aproximação à resposta.

Tabela 13- Diplomas aprovados na área social por setor de atividade.

Pares de legislatura	1991-2000		2001-2011	
	Frequência	%	Frequência	%
Setor social				
Saúde	7	27	2	29
Educação	12	46	0	0
Segurança Social	1	4	2	29
Comunicação Social	4	15	0	0
Outros	2	8	3	43
Total	26	100	7	100

Fontes: Assembleia Nacional, Boletim Legislativo nº 1, 2, 3 (Leis Aprovadas de 1991-2011)

Num universo com 33 (100%) diplomas sociais aprovados, o Setor de Educação foi o que mais se beneficiou de projetos sancionados com 46%. Seguem-se-lhe os Setores de Saúde e Comunicação Social com, respetivamente, 27% e 15%. Na categoria denominada de Outros estão, por exemplo, leis aprovadas referentes à atribuição da Nacionalidade, os Estatutos das Associações, Reforma Agrária, etc.

Quando se observa pela distribuição através dos pares de Legislatura tendo como foco a agenda social, confirma-se o padrão anteriormente desvendado segundo o qual as legislaturas do MPD foram, em regra, a grande mentora das reformas e que a transição do poder a partir de 2001 para o PAICV não mudou o *status quo* estabelecido.

Na verdade, vendo pelos números o Partido Africano da Independência de Cabo Verde, ante a magnitude das reformas preconizadas na década precedente pelo seu antecessor, ao voltar para o arco do poder em 2001 pautou-se por agregar as suas atuações às preferências do governo para que este substancialize o regime democrático cabo-verdiano, como dizem os seus apoiantes. Razão pela qual se observou, anteriormente, que é na legislatura em que esse partido é majoritário, com enfoque para o período o segundo quinquénio (2006 a 2011) em que há mais “autorizações” ou “concessões de autorização” legislativa aprovadas. A bancada dessa maioria preferiu a regulamentação governamental às legislações.

Esmiuçada a natureza da produtividade legislativa, importa agora saber se existe alguma relação entre a formulação destas políticas com o perfil dos profissionais que compõe o Legislativo cabo-verdiano. Ou seja, se há alguma relação entre o a natureza das leis aprovadas (Tabela 12 e 13) e o perfil do Legislativo em Cabo Verde (Gráfico 2).

Assim formuladas estas questões remetem-nos para literaturas e contextos mais amplos como o surgimento das democracias liberais industrializadas, onde o peso *de* algumas categorias profissionais organizadas em sindicatos foram cruciais para o *take off* de políticas públicas consideráveis, em países europeus como a Inglaterra, a França, etc. e também para países menos desenvolvidos da chamada “semi-periferia,” onde as políticas públicas são influenciadas pelo populismo e clientelismo (MOUZELIS, 1986). Em contextos do tipo, pesquisadores procuraram respostas para questões que têm a ver com o papel de profissionais em sistemas políticos redistributivos (LOWI, 1972) ou, ligados à natureza das reivindicações políticas, como se incentivam os profissionais na política. De uma forma mais direta, a resposta é orientada para seguinte pergunta: como agem os profissionais na política? Por *ethos* profissional, interesses comerciais ou ideologia partidária?

Tomando a Grécia do pós-ditadura (1974-1989) como estudo do caso, um país da semi-periferia da Europa, Christofilopoulou (1992) demonstra como é que os jovens

Engenheiros, recrutados em número bastante expressivo para o recém-fundado partido político PASOK⁶⁹ (Movimento Socialista Pan-Helénico), influenciaram com o seu *know how* a situação política e económica da Grécia. Defende este autor que a atuação desses profissionais mudou o *status quo* reinante entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

Greece has been a stable parliamentary democracy since the fall of the colonels' junta in 1974. The country has a one-house parliamentary system and a strong executive branch. The policy process is characterized by legalism: strict legal procedures for administrative action and the preparation of laws as the policy 'tool' par excellence for the solution of social problems. Public policies thus usually take the form of legal or administrative documents (laws, presidential decrees, ministerial decisions or administrative circulars) which are prepared at different stages of the formulation and implementation process by different levels of ministerial line bureaucracies. The role of parliament in the formulation of laws is insignificant compared to that of the executive. Changes to the draft laws prepared by the respective ministries are often decided by the relevant parliamentary work groups of parties, but these usually concern minor alterations mainly connected to the demands of party competition. Given the strict party discipline and the steady governmental majorities up to 1989, the parliamentary debates may have indicated the intensity and scope of party competition in the different policy areas, but rarely have they influenced the policy contents of the bills discussed in a significant way. (CHRISTOFILOPOULOU, 1992: 100)

Os Engenheiros influenciaram as reformas institucionais e financeiras do Governo Local e fizeram crescer o PASOK a ponto de vencer as eleições legislativas de 1981.

Professionals, and especially engineers, have played a significant role in the initiation, formulation and implementation of party and government policies of local government reform in Greece during the 1970s and 1980s. Professionals have elaborated, processed and often initiated public policies which reformed the existing local government structures, and introduced new institutions and new types of organizations at the different levels of government and administration. Alternative intergovernmental relations based on the exchange of know-how and expertise have developed. They supplement the traditional administrative and party political links between central and local government. Fragmentation and organizational diversity at all levels of government and administration have been promoted by the initiatives of elite professionals frustrated by the traditional structures and processes of the state apparatus. (CHRISTOFILOPOULOU, 1992: 116).

De forma concreta e sintetizada, diz o autor, que essa ordem profissional contribuiu para que se disseminassem as obras públicas por todo o país, uma política que sustentou a atividade económica nacional e facilitou a qualidade de vida nas áreas rurais periféricas. Desta forma, a pesquisa sugere que o sucesso na contribuição de determinados profissionais na política depende de como estes direcionarem o seu *ethos* profissional –

⁶⁹ O Partido foi fundado em 03 de Setembro de 1974 por Andréas Papandréu.
wikipedia.org/wiki/Movimento_Socialista_Pan-helénico. Consultado aos 24 de Março de 2015.

voltados para o clientelismo, fins particularistas ou ideologias partidárias. No caso da Grécia ficou evidente, segundo a pesquisa, que os engenheiros, estando no parlamento, colocaram o seu saber fazer ao serviço de propósitos mais amplos. Numa primeira fase, serviram com os seus conhecimentos técnicos ao assessoramento do PASOK como partido político em oposição. De seguida, com a vitória daquele partido, fomentaram a criação de projetos concretos de infraestruturização do mundo rural que foram transformados em políticas públicas focalizadas para segmentos populacionais locais.

Contrariamente à Grécia, onde os Engenheiros conseguiriam mudar o *status quo* entre os dois poderes subtraindo o monopólio do Executivo na formulação das *policies*, em Cabo Verde, quando se examina a produtividade do Legislativo com olhos postos em leis que incitam a criação de políticas públicas, não se nota a influência de deputados em particular, quanto menos ainda de categorias profissionais destacadas que ocupam a Assembleia Nacional.

Na Tabela 10 do capítulo terceiro, tínhamos observado que o Engenheiro é a categoria profissional dominante no Legislativo cabo-verdiano (ali sim há similitudes com a Grécia de PASOK). Contudo, esta categoria profissional, bem expressiva em todas as legislaturas não cria demarcação sua na natureza da produtividade legislativa. Não há na demarcação conteudal das legislações produzidas (Tabela 12) uma única área que se possa associar, de forma direta, ao trabalho desses profissionais na arena parlamentar.

O mesmo se pode dizer sobre os advogados. Embora eles constituam a segunda categoria profissional que ocupou o Legislativo cabo-verdiano, durante os 20 anos da democracia, quando se contabilizam as leis aprovadas com intuito de tirar alguma ilação entre o perfil das legislações e o perfil dos profissionais parlamentares, o seu contributo não condiz com aquele. Recorda-se que pacotes legislativos mais sancionados dizem respeito à área político-institucional (=229), economia (=103) e Jurídico (=59).

De certa forma, esses achados reforçam o que já exploramos em contextos e argumentações anteriores - a “vassalagem” dos deputados aos seus respectivos partidos políticos. É ali no campo político-institucional, *locus* partidário por excelência, que a produtividade mais se fez sentir. Isto significa que o profissional cabo-verdiano, munido da sua tecnicidade, quando recrutado como deputado para a Assembleia Nacional coloca o seu *ethos* profissional ao serviço de interesses ideológicos, partidários, para garantir a sua reeleição.

Pode-se argumentar, em vista disso, que a racionalidade desta escolha dos profissionais na (e da) política possui grande respaldo na explicação que Boudon (1979)

fornece. Para este autor, os indivíduos quando compreendem as características de uma determinada instituição investem os seus esforços de acordo a ela: se a probabilidade de recompensa for pequena, a utilidade esperada de um grande esforço será negativa as pessoas pararão de fazê-lo. Se a probabilidade de recompensa for grande, as pessoas tentarão melhorar a sua situação. Isto equivale dizer que os indivíduos na posse de informações completas agem, quase sempre, por “indução retroativa”.

Todavia, enquanto poderá suposto ser o Legislativo muito mais do que o somatório de interesses particularistas e/ou partidárias. Daí, no subcapítulo que se segue procurará saber se este órgão dotado de autonomia, prerrogativas constitucionais próprias e vocacionado para a fiscalização e representação, tem contribuído na formulação de políticas públicas.

4.4 O Poder Legislativo e a *public policy-making*.

A análise precedente sobre as diferentes áreas de regulamentação onde tem atuado o Poder Legislativo cabo-verdiano remete-nos, de certa forma, para um campo ainda pouco explorado das Novas Democracias, sobretudo as africanas. Trata-se da influência direta do Poder Legislativo em comparação ao Executivo na promoção de políticas públicas.

Encarar agora esse enfoque é, sobretudo, abandonar o axioma do “interesse pessoal” (desenvolvido em campos diferentes por Schumpeter (1950), Adam Smith (1954), Downs (1999) e Selznick (1952) perspectiva que norteou a nossa argumentação até o capítulo terceiro, cujo pressuposto baseia-se em princípios de que atores sociais, no nosso caso os MPs, encaram a política como meio de atingir fins privados, conferindo caráter accidental ao surgimento das *policies* e analisar a função social do Legislativo. Ou seja, avaliar a capacidade do Legislativo como um todo em afetar as políticas públicas substanciais através dos seus *outcomes* de forma a estabelecer, por essa via, a conexão entre a arena decisória (sua por excelência) e a arena eleitoral (o que lhe formata e reconfigura).

Em democracias longevas e estabelecidas como no Congresso Norte Americano e no *British House of Commons* pesquisas robustas têm examinado o nível da influência do Poder Legislativo na promoção de políticas públicas em comparação com o Poder Executivo, bem como nas condições em que ela ocorre. Pesquisadores como, por exemplo, Polsby (1990); Mezey (1979); Norton (1990); Blondel (1970) sugerem por caminhos

diferentes que o *background* do Legislativo nesta matéria depende grande parte da sua natureza em presença. Para Polsby (1990: 128-30) “legislativos arena” - aqueles que servem apenas como espaço de debate dos projetos políticos – não possuem capacidade influenciadora das políticas públicas. Estas beneficiam-se quando em presença de “legislativos transformativos”. Contudo, a capacidade de influência das *policies*, por parte do Poder Legislativo, foi alvo de outros refinamentos. Mezey (1979), por exemplo, com intuito de melhor explicar as matrizes de Legislativo que aportam potencialidades na matéria dividiu esse poder em três categorias: (1) uma que engloba aqueles que são “fortes produtores de políticas”- com a habilidade de modificar e rejeitar as propostas do governo; (2) outra que caracteriza aqueles que possuem um “modesto poder de produzir políticas”- aqueles que tem a capacidade para modificar, mas não para rejeitar as propostas do governo; e, por fim, (3) os legislativos que têm “poucos, ou sem poder de produzir políticas públicas”- não possuem capacidades nem para rejeitar nem para modificar, (MEZEY, 1979:26-7).

Na mesma linha de entendimento, Norton (1990) subdividiu os parlamentos com “forte poder de produzir políticas” em duas categorias: (I) “aqueles que não só podem modificar ou rejeitar as medidas do Governo, mas podem também formular e substituir as medidas desse órgão”; e (II) “aqueles que podem modificar ou rejeitar medidas do governo, mas que não podem as substituir” (NORTON, 1990:178). Por sua vez, Blondel (1970) propôs um esquema do Legislativo que leva em consideração a sua viscosidade. Para este autor, (a) um “Poder Legislativo com grande viscosidade” encontra-se na posse de capacidades para resistir iniciativas legislativas do Executivo. E o contrário, (b) um “Poder Legislativo com baixa viscosidade”, não possui tais capacidades (BLONDEL, 1970: 199).

Operando com estes indicadores em democracias já estabelecidas as pesquisas, no geral, trouxeram resultados que remetem para uma variação na capacidade de influência das políticas mediante três condições importantes: primeiro, (i) o grau de influência depende do estatuto majoritário ou minoritário do partido do executivo no Legislativo; segundo, (ii) a capacidade de influência relaciona-se com o grau da unidade do partido e a disciplina partidária; e, por último, um terceiro aspeto (iii) esta capacidade varia também com a existência de um sistema de comissão forte e especializada.

Todavia, no final dos anos 90, a partir de um estudo aturado de cinco legislaturas, a contar de 1979, ano da transição democrática espanhola, até 1996, Maurer (1999) pesquisou a influência do Parlamento em Novas Democracias⁷⁰ tendo a Espanha como o seu estudo do caso. Ao testar as três condições de variabilidade ,acima avançadas, num novo context affirm aque “*these standard factors played a preponderant role in the development of legislative-executive relations in Spain, they do not fully explain the variations in the level of public policy-making influence of the Congress*” (MAURER, 1999: 25). Basicamente, conclui o autor que, relativamente ao caso espanhol, e suspeita ele também das outras novas democracias que partilharam processos histórico-temporais de transição, os contextos que moldaram as instituições políticas e o *environment* institucionalno qual as decisões são tomadas em democracias rejeitam aquelas condições basilares dadas pela pesquisa.

Em concreto, diz esse autor, fatores outros foram mais relevantes levando em consideração as peculiaridades do país. Cita, “(1) *the nature of the transition to and consolidation of democracy in Spain; (2) the fundamental nature of legislation; (3) the formal rules affecting parliament; (4) the impact of membership in the European Union; and (5) Spain's asymmetric federal structure*” (MAURER, 1999: 25).

No caso de Cabo Verde, apesar da sua transição se enquadrar na “terceira vaga” esses pressupostos contextuais, descobertos por Maurer, que influem no posicionamento do Legislativo espanhol e, conseqüentemente, na sua capacidade de influenciar as *policies*, são bem diferentes. Primeiro, a configuração estatal é unitária, e não federal. O que limita o escopo da atuação dos parlamentares, como já se avançou. Segundo, o país não faz parte de uma comunidade supranacional, como é a União Europeia para a Espanha, com poderes decisórios de regulamentação sobre questões de desenvolvimento nacional. Fora destes particularismos, a forma como decorreu a transição democrática explicámo-la no primeiro capítulo, ela não defere muito do caso espanhol. Ainda que a transição cabo-verdiana fosse também negociada como a Espanha, resta testar este e outros aspectos já pesquisados para uma conclusão robusta tirar.

Por agora, utilizando o mesmo conjunto de dados, a Tabela 14 em baixo, com informações referentes a três legislaturas dá-nos um panorama que nos leva a aproximar da resposta. Aliás, diga-se desde logo que as suas informações confirmam as da Tabela 10,

⁷⁰O estudo foi realizado com base na análise qualitativa, de entrevistas feitas a 48 elites em duas rondas - a 1991 e 1996 e na análise quantitativa de banco de dados das Cortes (Parlamento) do Governo espanhol.

cuja tendência já demonstrara que em Cabo Verde, tal como na maioria dos Parlamentos, a legislação tende a originar-se no Executivo.

Tabela 14 – Sucessos de Projetos do Executivo e do Legislativo de 1996 – 2011

Legislaturas	1996-99			2001-05			2006-11		
	Intr.	Apr.	Suce.	Intr.	Apr.	Suce.	Intr.	Apr.	Suce.
Origem									
Executivo	61	57	93%	72	68	94%	77	69	90%
Partidos do Executivo	24	20	83%	20	12	60%	9	6	67%
Oposição	12	2	16%	13	6	46%	26	13	50%
Todos os Grupos de Partidos	36	22	61%	33	18	55%	35	19	54%

Fontes: Relatório de Atividades da Direção de Serviços Parlamentares de Agosto de 1999 a 2000; Anuários de 2006 a 2011 e Boletim Legislativo nº 1, 2 e 3.

Números de leis originárias no Executivo introduzidas durante essas legislaturas foram de 61, 72 e 77, respetivamente. Ao passo que o Legislativo introduziu 36, 33 e 35, respetivamente. A primeira informação a extrair do recorte indica que o Legislativo cabo-verdiano, em comparação com o Executivo, tem tido cada vez menos influência na formulação de políticas públicas de 1996 a 2011. A segunda informação, já não tão bruta quanto a primeira, diz respeito às percentagens de projetos do Executivo que são aprovados em lei, em comparação com as propostas do Legislativo que se tornam lei, durante essas três legislaturas. Dois indicadores podem ser ali observados sobre a possibilidade de o Parlamento rejeitar os projetos do Executivo e legislar-se em substituição, conforme perspetivaram Mezey e Norton a cima citados .

Em primeiro lugar, quando se observa a taxa de sucesso dos projetos do Executivo (93% em 1996-99; 94% em 2001-05 e 90% em 2006-11), pode-se considerar até que ponto o Legislativo foi bem sucedido na prevenção de projetos do Executivo em tornar lei. Em segundo lugar, ao se considerar a taxa de sucesso de projetos de lei do Legislativo (61% em 1996-99; 55% em 2001-2005 e 54% em 2006-2011) tem-se alguma indicação do seu sucesso na aprovação da legislação de forma independente do Executivo.

Em vista disso, observa-se nesta tabela que a taxa de aprovação das propostas de lei da oposição, ainda que em menor proporção melhorou (16% em 1996-99; 46% em 2001-2005 e 50% em 2006-2011) em detrimento da do partido do Executivo (83%, 60% e 67%, respetivamente). Uma explicação que pode ser apresentada é que, com o regresso do

PAICV ao poder nas eleições legislativas de 2001, sem a maioria qualificada em termos de assentos, o MPD, doravante na oposição, (com uma percentagem superior de cadeira comparada com aquela que PAICV tinha quando era oposição), começou a ser solicitado para coadjuvar o seu apoio, sobretudo em projetos de lei que exigem a maioria de 2/3 para a sua aprovação. A Constituição da República (2010) nos artigos 176º, alínea q), conjugado com os artigos 160º, nº4 estipula, que *leis relativas às bases do sistema fiscal, bem como a criação, incidência e taxas de impostos e o regime das garantias dos contribuintes; projectos de lei constitucional; aquisição e perda de nacionalidades; regimes de referendos; processos de fiscalização de constitucionalidade; Estatutos dos Magistrados Judiciais e do Ministério Público e os seus respetivos inspetores; leis da organização da defesa nacional; regime de Estado de Sítio e Emergência; leis de partidos políticos e estatutos da oposição; eleições e estatuto dos titulares de cargos políticos; criação, modificação e extinção de Autarquias Locais; restrição e exercício de direitos; regimes e Sistemas de Informação da República; regime de proteção de dados pessoais; definições dos limites de água territorial e leis de base de sistema fiscal* devem ser aprovadas por maioria qualificada de dois terços dos deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções. Neste quesito, há um aumento exponencial de aprovação de leis que exigem tal *quorum*. Só para se ter a ideia, de 2001 a 2011, foram aprovadas 24 pacotes legislativos que tinham a ver com leis de base do sistema fiscal; 9 pacotes legislativos respeitantes à criação de cidades e autarquias locais; 15 pacotes legislativos que dizem respeito à organização dos tribunais e Estatutos dos Magistrados Judiciais e do Ministério Público; 4 pacotes sobre mudanças no código eleitoral; 2 pacotes de lei concernentes à atribuição de nacionalidades; e 1 lei de revisão constitucional. (BOLETIM LEGISLATIVO, nº3: Leis Aprovadas pela AN de 2000 a 2011).

Num sistema com “forte feição parlamentar”⁷¹ como é Cabo Verde, a influência do Legislativo em propor políticas públicas pode ser ainda avaliada quer através da existência

⁷¹ Empregamos deliberadamente o conceito de “forte feição parlamentar” para designar o sistema político cabo-verdiano porque como se pode acompanhar o debate enquadramento que os Cientistas Políticos fazem não batem com aquela efetuada pelos juristas. Compare-se, por exemplo, a avaliação anterior de Amorim Neto e Lobo com as que se seguem do jurista Mário Silva, ele que foi um dos Ministros do MPD nos anos 90: “O debate sobre o sistema de governo [em Cabo Verde] ficou polarizado em torno do semipresidencialismo *versus* parlamentarismo racionalizado, [até 1992] mas tendo como pano de fundo a exigência comum de se garantir a estabilidade política”. (p. 201) ... “[Contudo], instituído pela revisão de Setembro de 1990, o semipresidencialismo teve vida efémera. Realizadas as primeiras eleições legislativas a 13 de Janeiro de 1991, a oposição de então saiu vencedora, com maioria de dois terços dos Deputados. A ANP aprovou uma nova Constituição em Setembro de 1992, que reformulou o sistema de governo”. (SILVA, 2009: 205)

de um *staff* técnico de apoio ao Legislativo e quer pela rejeição do orçamento anual do Estado, instrumento elaborado e apresentado pelo Executivo. Concernente ao Orçamento do Estado, durante as legislaturas analisadas não encontramos nenhum caso em que o Legislativo o chumbou. Já a questão do *staff* é mais problemática e se encontra ainda em debate, como, de resto mencionamos na introdução desta tese.

Seja como for, a seu respeito, pesquisadores (BAILEY, 1950; GRIFFTH, 1961) há muito tinham sinalizados que os legisladores têm dificuldades em dominar as propostas de políticas substantivas e que devido ao âmbito acrescido e a complexidade da atividade governamental a que estão sujeitos, eles precisam de recrutar *expertise* - assistência pessoal especializada - para que possam legislar de forma consciente e manter uma certa autonomia do Poder Executivo. No entanto, a nossa objeção é se ante tais blindagens institucionais (CR⁷², SE⁷³, EPP⁷⁴ e RA⁷⁵) para o exercício autónomo da função do deputado em Cabo Verde o provimento do *staff* turbinaria *per se* o desempenho do Legislativo. Pois, o exame destes dispositivos institucionais apresentou tibiezas do Poder Legislativo em relação à essa capacidade de legislar no geral e também dos MP em especial. E isto faz a Assembleia Nacional de Cabo Verde ser um poder não só reativo, mas também de alta viscosidade, parafraseando mais uma vez Blondel.

Não obstante, parcialmente observados, estes resultados trazem para o debate a “ação parlamentar do governo como monopólio” na produção de políticas públicas. Uma questão, de há muito, trabalhada na literatura da economia política (BRETON, 1974; ANDERSON & TOLLISON, 1988) e que, recorrentemente, a Ciência Política tem dedicado alguma atenção. Mas, como estimar o seu efeito implica uma análise muito mais amplo e contextual. Sobretudo, e em primeira mão, para isolar e avaliar a forma como ocorreu o processo de transição democrática bem como a sua paulatina consolidação e as regras (internas e externas) que regulam o processo decisório, mormente em uma Nova Democracia como a de Cabo Verde em que uma variedade de combinações institucionais foram importadas. Em todo o caso, o monopólio da ação parlamentar por parte do Executivo *per se* não justifica o desincentivo individual do parlamentar e, no limite também não justifica a (in)eficiência do Legislativo, uma vez que o seu impacto depende

⁷²Constituição da República de Cabo Verde.

⁷³Sistema Eleitoral

⁷⁴Estatutos dos Partidos Políticos.

⁷⁵Regiment da Assembleia Nacional.

de como ele for usado. Tornaram-se clássicos os desdobramentos da ação parlamentar do Executivo como monopólio realizado na “perspectiva de firma” (CARIN & HOLCOMBE TOLLISON, 1988) e na “perspectiva de mercado” (HENNING, 1995).

Afirmam os pesquisadores que quando em regimes parlamentares a maioria no Legislativo é a mesma que sustenta o Executivo, *"this majority coalition is analogous to the single firm in a natural monopoly"* (CRAIN & HOLCOMBE & TOLLISON 1979:54). Em contrapartida, um monopólio da ação parlamentar do Governo ganha formato de mercado quando a produção de leis resulta numa forte contribuição dos parlamentares, ou de grupos destes, interessados em maximizar o seu poder em troca do apoio dado ao Executivo (HENNING, 1995). Ali, contrariamente à lógica de firma em que a coalizão parlamentar majoritária se une à coalizão governamental na produção leis, o deputado ou grupos de deputados são empreendedores e competem entre si na apresentação de diferentes projetos de lei com retorno particular para a sua base de apoio eleitoral. De certa forma, como se depreende, o desdobramento destas duas perspectivas organizacionais do legislativo nos coloca, de novo, a frente dos dispositivos formais (já analisados, como o SE, o RA e o EPP) que regulam o recrutamento do parlamentar e o seu procedimento na arena.

Em Cabo Verde, em especial, a produção de leis durante esses estágios iniciais da democracia, são cometidas à duas maiorias parlamentares que, simultaneamente, foram as mesmas que se constituíram os governos. E, vendo pelos dados da produção legislativa durante este período, pode-se concluir que a Assembleia Nacional cabo-verdiana opera-se num formato monopolístico, típico de firma. Não existem empreendimentos particulares dos deputados ou de grupos de deputados na produção de leis na arena e o Executivo tem um total engajamento e apoio do grupo majoritário na apresentação e aprovação das suas propostas de lei.

CAPITULO V- COMISSÕES PERMANENTES

No capítulo anterior examinamos a atividade legiferante da Assembleia Nacional cabo-verdiana e concluímos que, dos diplomas introduzidos e aprovados na casa parlamentar há, efetivamente, tanto a montante quanto a jusante um predomínio do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo. Também, verificamos que o Legislativo de Cabo Verde possui um fraco poder de produzir políticas.

Entretanto, recorda-se que a maioria dos legislativos organiza os seus trabalhos com enfoque nas Comissões Permanentes enquanto subgrupo de legisladores normalmente encarregado de tarefas organizacionais específicas. Palombara (1974) registrou que, *if the national legislature is to be a significant political factor, then it must have specialized committees of limited membership and considerable scope of power* (LAPALOMBARA, 1971: 123). O reconhecimento da importância e eficiência das Comissões Permanentes na produção de leis é confirmado por uma literatura substancial, com um número considerado de focos e objetivos académicos. Trabalhos de SHAW (1979); Cox e McCubbins (1993); Deering e Smith (1997); Strom (1998); Honszki (2002); Longley e Davidson (1998) e Muller (2005) dedicaram enfoques diferenciados sobre as comissões enquanto sub-unidades legislativas.

Questões adversas foram formuladas sobre a estrutura de tais sub-unidades legislativas. As mais salientes foram, de entre outras: Como são organizadas as Comissões parlamentares e por que elas tomam a forma que fazem? Que poderes possuem realmente as Comissões? Até que ponto as Comissões controlam a agenda legislativa? Quais os efeitos da existência de Comissões poderosas (ou impotentes) na arena parlamentar? De modo geral, essas questões visam analisar o impacto legislativo das Comissões ou, mais especificamente, as formas em que elas fomentam ou impedem a eficácia legislativa.

Em tese, aceita-se que a divisão do trabalho, tal como uma Comissão Especializada do parlamento, permite criar oportunidades para a eficiência legislativa de duas maneiras: uma delas é que quanto maior o número de Comissões existentes mais são as faixas paralelas de deliberação que o legislador possui. Tal percepção baseia-se na experiência de que dada a escassez perene de tempo, várias Comissões facilitam a produtividade global do Legislativo. Isto talvez seja mais evidente em legislativos onde as fases do processo de produção de leis têm lugar na Comissão, ao invés de no Plenário. Na sequência, presume-se também que quanto maior for o número de Comissões e quanto mais parte tomam no

processo legislativo, maior é o produto potencial do parlamento na justa medida em que os processos de filtragem e a colaboração dos agentes são maiores.

Uma segunda eficiência é inferida dos benefícios indiretos que a especialização pode engendrar, sobretudo as Comissões Permanentes com jurisdições fixas e associações estáveis. Nestas, calcula-se que os legisladores se beneficiam de sua familiaridade com o conteúdo e os procedimentos, atributos que lhes conferem vantagens competitivas em relação às atuações no Plenário, por exemplo. É neste particular aspeto que muitos defensores de Comissões Legislativas tendem a enfatizar as suas economias de operação em tarefas legislativas e outras. Por exemplo, Mezey (1979) salientou este incentivo para uma divisão interna de trabalho. Na sua perspectiva quanto maior o poder legislativo e quanto maior o número de Comissões Legislativas mais eficientemente essas economias de operação podem ser realizadas.

Todavia, essas considerações gerais sobre as Comissões contextualizam, mais o Congresso norte-americano estudado no bojo do neoinstitucionalismo e das três linhas, interpretativas do papel das Comissões Legislativas⁷⁶: *a distributivista* a *partidária* e a *informacional* perspectivas parcialmente concorrentes e complementares que discutiremos em pormenor no ponto que se segue.

Dada a variedade de combinações institucionais que caracterizam as democracias contemporâneas uma análise do desempenho do Legislativo com base nos pressupostos mencionados implica baixar o ônus interpretativo das linhas propostas pelo neoinstitucionalismo de acordo com os contextos e cambiantes de cada Legislativo.

Perspetivada desta forma, para o objetivo desta tese, algum nó górdio do desempenho do legislativo pode ser deslindado quando se analisam as Comissões Especializadas existentes na casa parlamentar cabo-verdiana.

Assim, o alinhamento das precedentes considerações teóricas conduz-nos a uma análise geral das Comissões Permanentes na organização dos Legislativos com o foco para Cabo Verde no período democrático⁷⁷. A ênfase é dada, sobretudo, às comissões com significativas tarefas de legislar como as Comissões Específicas, as Comissões *ad-hoc* e as

76 LONGLEY & Davidson, 1998.

77 Antes da instauração da democracia a organização do legislativo já possuía Comissões Especializadas. Mas, a natureza do regime político no contexto, já descrito, fazia desse instituto parlamentar uma mera instância decorativa, um tanto ao quanto, semelhante à sua incorporação nos Parlamentos da Europa Central e de Leste (JUDGE, 1994: 22-34).

Subcomissões. Ressalta-se que, o interesse desta análise é procurar o impacto legislativo das Comissões Permanentes, ou mais especificamente, as formas em que elas promovem ou prejudicam a eficácia legislativa.

Na seção seguinte revisitaremos as perspectivas teóricas sobre as linhas interpretativas supramencionadas cujo cânone estabelecido dificilmente se foge ao escopo de análise quando está em debate a organização e o desempenho do Poder Legislativo.

Com intuito de tornar mais profícua a compreensão dos contextos que se inserem os legislativos em África, sobretudo nos PALOPs, retomaremos de forma comparativa as descrições das estruturas e poderes das comissões legislativas neste espaço com o foco voltado para Cabo Verde. Ali, explicaremos as bases institucionais das Comissões Especializadas e testaremos aquelas três linhas interpretativas já alvo de muitas replicações de estudo.

O teste visa, de entre outros, avaliar as funções que as comissões preenchem num contexto democrático periférico em busca de processos de consolidação, cujas instituições políticas vêm sendo avaliadas e questionadas sobre o seu desempenho. Por último, debruçaremos sobre a interação entre as comissões parlamentares e a produtividade legislativa em Cabo Verde, com enfoque nos *agency looses*.

5.1 Pressupostos teóricos sobre as Comissões Legislativas

Para Mattson e Strom (1995) a criação de Comissões Permanentes (*standing*)⁷⁸ como principais pontos focais de muitos Parlamentos das democracias representativas pode ser justificada com base na “*Economies of operation; gains from trade; information acquisition, and partisan coordination*” (Mattson & Strøm, 1995: 251). De facto, o neo-institucionalismo que forneceu aportes teóricos para a compreensão do modo como organizam os legislativos já incorporara no seu bojo, através de conceitualizações outras, tais justificativas.

Enfocado em processos organizativos de democracias mais longevas como a dos Estados Unidos, onde as estruturas de Comissões Permanentes nasceram com as instituições políticas (JORGEST, 1993) e da Inglaterra, cuja experiência remonta para o

⁷⁸ Strom e Mattson (1995) propõem a separação das Comissões do tipo *standing* atendendo a seguintes critérios: a) poder legislativo – comissões com co-responsabilidade na elaboração de leis; b) comissões especializadas – comissões com foco específico; e c) comissões sem poder legislativo – comissões fiscalizadoras (STROM & MATTSON, 1995: 23).

final dos anos de 1970 (DEERING & SMITH, 1997), esta abordagem propôs as três linhas interpretativas, anteriormente referenciadas, concernentes aos papéis que as Comissões Permanentes podem cumprir: *distributivista, informacional e partidária*.

A linha distributivista baseia-se no pressuposto de que ao parlamentar importa-lhe sempre a reeleição. Assim, a preferência do MP é entrar na Comissão Permanente que lhe permita maximizar esta chance. Para o efeito, sugere-se que qualquer deputado auto-seleciona e busca incessantemente conseguir benefícios concentrados para a sua base aliada, o que levaria à coordenação e cooperação na casa parlamentar. Procedimento que na perspectiva Schepsle (1995) seria responsável por *Structured induced equilibriums* (SCHEPSLE, 1995: 283).

Partindo do mesmo pressuposto, a linha informacional também vê a reeleição como fundamental para um membro parlamentar. Mas, de acordo com a sua perspectiva, o que lhe garante tal objectivo é a qualidade da produção legiferante. Nestes termos, a ocupação de uma determinada Comissão Permanente é feita mediante o recrutamento seguindo a lógica de *seniority* (KREHBIEL, 1991), ou a formação específica na área de embasamento da comissão. Isto acreditando que um deputado sénior, por ter participado em várias legislaturas na mesma comissão, adquire um capital informacional que permite reduzir os custos de transação e agregar valor às propostas de legislação que por ali tramitam. Da mesma forma, esta mesma crença sustenta o recrutamento de deputados, cuja titulação académica pertence à área que compõe a espinha-dorsal de uma dada comissão.

Diferente é a linha partidária. Esta vê o recrutamento e os papéis das Comissões Permanentes como resultados de um forte poder de agenda por parte das lideranças partidárias (COX e MCCUBBINS, 1993). Nesta perspectiva, as comissões se tornam agentes de suas câmaras mãe. Elas são criadas para desenvolver conhecimentos e adquirir informações a fim de atender as demandas da Legislativo. Os seus membros são vistos como instrumentos de seus partidos. Pois, as lideranças dos partidos controlam as suas nomeações e dão às comissões uma composição adequada.

De forma implícita, esses alinhamentos teóricos reconhecem de forma diferenciada a influência das comissões no aperfeiçoamento da produção legislativa. Para os dois primeiros as comissões são fundamentais porque os seus membros assumem o compromisso e empenham-se em imprimir as suas marcas nas *policies*; para o segundo alinhamento as comissões são “tentáculos” dos partidos e não possuem margens de decisão ou influência considerável. Contudo, não se pode perder de vista que a natureza e o

background das Comissões Permanentes, independentemente da forma do recrutamento dos seus membros, dependem também do *environment* institucional que os cerca. No geral, condicionantes advenientes de outras instituições endógenas (*veto points*, e a agenda *settings*) e exógenas (sistema político, sistema eleitoral) que regulam o processo decisório político de cada país, em particular, influem na ação parlamentar.

Convirá referir que, fora do contexto da *House of Commons* na Inglaterra e da *House of Representatives* nos EUA, com as novas experiências democráticas na Europa de Leste, América Latina e em África, pesquisas recentes têm, por um lado, trazido para a colação o transplante acrítico dessas linhas interpretativas sobre as comissões propostas pelo neoinstitucionalismo e, por outro lado, procuram refiná-las através de novos testes empíricos, ante a combinação de novos arranjos institucionais aportados por essas democracias nos seus processos transicionais.

Em contextos das Novas Democracias europeias, examinados por Strom e Mattson (1995), há casos de Parlamentos cujas Comissões possuem poderes relevantes, marginais ou até a existência de Parlamentos sem comissões. Baseados nas Comissões Permanentes legislativas os autores encontraram nos países desta região diferentes tipos de Comissões para diferentes Parlamentos. Na tabela 15, em baixo, podemos observar informações sobre a distribuição dessas comissões e as suas respectivas singularidades.

Tabela -15 Comissões Permanentes nos Parlamentos Europeus

Países	Nº_com				Com_Conj	Tam_com (min-max)		Mult_Fil_meb.	Sub_com (num)
	Ad-hoc	Perm.				Ad-hoc	Perm.		
		F_legis	Esp_Com	N_legis					
Áustria (Nationalrat)	0	0	17	8	1	-	13-27	Não	13
Bélgica (kamer der volksverte-gendwoordigers)	2	1	11	4	4	23/23	10-23	Não	5
Dinamarca (Folketing)	2	0	22	2	-	17-17	17-21	Não	0

Finlândia (<i>Eduskunta</i>)	0	1	12	0	-	0	11/14	Não	9
França (<i>Assemblée Nationale</i>)	3	1	6	1	1	30-31	Max_145	Sim	0
Alemanha (<i>Bundestag</i>)	2	0	19	2	2	-	13-37	Não	16
Grécia	0	0	6	2	-	20-30	38-50	Não	0
Islândia (<i>Althingi Lower House</i>)	0	0	9	1	0	-	Max_7	Não	0
Irlanda (<i>Dáil</i>)	0	0	0	3	6	0	-	Sim	0
Itália (<i>Camera dei Deputati</i>)	3	0	13	6	6	5-47	5-47	Sim	0
Luxemburgo (<i>Chambre des Députés</i>)	0	0	19	4	-	0	3-13	Não	0
Holanda (<i>Tweede Kamer</i>)	0	0	29	5	0	4/26	4/26	N	1
Noruega (<i>Storting</i>)	0	0	12	4	-	-	10/18	Sim	0
Portugal (<i>Assembleia da República</i>)	8	0	12	2	-	Max_12	Max_12	Sim	0
Espanha (<i>Congreso de los Diputados</i>)	N_fix	0	11	8	-	N_fix.	N_fix	N	0
Suécia (<i>Riksdag</i>)	0	0	16	1	-	-	17/17	N	0
Suíça (<i>National-rat</i>)	-	0	12	0	-	-	Max_25	sim	0
Reino Unido (<i>House of Commons</i>)	2	4	0	19	3	16/50	-	N	0

Fonte: adaptado de Mattson & Strom, *Parliamentary and Comittes*, 1995: 261.

Pode-se visualizar nesta tabela que as Comissões Especializadas variam nos parlamentos europeus. O seu tamanho, em média, varia de mínimo de 10 e omáximo de 20. Nos extremos temos para o máximo a Holanda com 29. E para o mínimo a França e a Grécia com 6. Nestes dois últimos existe uma aposta deliberada em fazer diminuir o poder dos parlamentos.

The low number of committees in France resulted from a deliberate attempt to crush the power of the many permanent committees in the previous Fourth Republic “assembly regime” that prevented strong governments. In Greece,

which historically had many committees, the standing orders of the new democratic parliament were inspired by the French model, limiting, too, the number of committees in the Greek chamber to 6. (DAMGAARD, 1995 :310)

Nota-se também que, para além da Irlanda e Reino Unido, todos os países possuem Comissões Permanentes Especializadas para examinar os seus projetos de lei. O Parlamento irlandês, à semelhança de outros parlamentos bicamerais, como o Reino Unido, faz uso da sua Comissão Conjunta para provar as suas leis. Aquele, por exemplo, recorre à união das comissões da Câmara alta - *Senad* e da Câmara baixa – *Dáil* para o efeito. Isto significa que no rol destes países há parlamentos que dependem exclusivamente de Comissões Permanentes, para fiscalizar e aprovar leis, e outros que criam Comissões *ad hoc*, com mandato específico e adstrito à lei em pauta, para desempenhar as suas funções legislativas.

Visivelmente, estão as prescrições do tamanho das Comissões Permanentes nesses países. O seu tamanho, no universo dos países europeus, variade 7 a 145 membros. A França é o país com o maior tamanho (145) e a Islândia com o menor (7). Entretanto, repara-se também que há países, como a Espanha, que não possuem restrições a este nível.

Nos países africanos, com destaque para o subconjunto dos PALOPs, por nós recortado (no Quadro 9, do primeiro capítulo), esboçamos anteriormente algumas informações gerais sobre as suas organizações legislativas. Ali o intróito era no sentido de procurar as suas causas e /ou determinantes. Por agora, a retomada desta temática visa procurar a resposta à questão quais as conseqüências que elas (as organizações legislativas) trazem.

Porém, para uma aproximação comparativa com o contexto europeu, de onde sugerem os cientistas políticos se influenciam as instituições políticas desse sub-conjunto de países, adicionamos na Tabela 16 informações outras, complementares, que nos permitam inferir sobre outros ditâmes organizacionais.

Tabela – 16 Comissões permanentes nos parlamentos dos PALOPs

Países	Num_com.			Com_conj.	Tam_com (min-max)		Mult_fil_memb.	Sub_com (num)	
	Ad-hoc	Perm.			Ad-hoc	Perm.			
	F_legis	Esp_Com	N_legis						
Angola (Assembleia Nacional)	Sim_n_dec.	–	10	–	n_dec.	n_dec.	Não	Sim_n_dec	
Cabo Verde (Assembleia Nacional)	Sim_n_dec.	–	7	–	mais_2	n_dec.	n_dec.	Sim	Sim_n_dec
Guiné- Bissau (Assembleia Popular)	Sim_n_dec.	–	7	–	–	min_=5	min_=5	Não	Não
Moçambique (Assembleia da República)	sim_n_dec.	–	8	–	–	n_dec	5-15		
S. Tomé e Príncipe (Assembleia Nacional)	Sim_n_dec.	–	5	–	–	min_=2	3-9	Sim	Sim_n_dec

Num_com (Número de comissões); *Esp_com* (Comissões especializadas); *Tam_com* (Tamanho das comissões); *Mult_fil_memb.* (Multifiliação dos membros) e *Sub_com* (Subcomissões).

Fontes: Lei Orgânica que aprova o Regimento da Assembleia Nacional de Angola, Fevereiro de 2012; Regimento da Assembleia Nacional de Cabo Verde, 2014; Regimento da Assembleia Popular de Guiné-Bissau, 1994; Regimento da Assembleia Nacional de S. Tomé e Príncipe, S/D e Regimento da Assembleia da República de Moçambique, 2013.

Deixando de fora a racionalidade geral que lateja as Comissões Específicas, dos países africanos em epígrafe, (examinada na seção 1.3.) importa, doravante, observar as características que impactam diretamente nos *outcomes* das organizações legislativas, tais como: *Comissões Ad-hoc*; *Subcomissões*; *Tamanho das Comissões*; *Multifiliação dos Membros* e *Comissões Conjuntas*.

Como se observa na tabela 16, os Regimentos Parlamentares que a organizam os trabalhos legislativos sobre PALOPs abrem todos a possibilidade para que as suas Comissões Especializadas, Permanentes, perante manifesta necessidade, criem Comissões Eventuais –

ad-hoc e submeter tarefas legiferantes específicas, cuja vigência, em muitos ordenamentos, vai até à apresentação da acta do assunto para o qual foram criadas. Embora, regista-se que, nenhum dos ordenamentos Legislativos desses países determinam o número dos membros que devam compor esta Comissão.

Concernente à deliberação em Comissões Conjuntas, apesar de todos os PALOPs serem unicamerais, como já afirmamos, Cabo Verde e S. Tomé e Príncipe são os únicos que facultam aos seus Legislativos esta prerrogativa. Mas, esta forma de deliberação nestes países, em nada se assemelha ao caso Irlandês ou de Reino Unido, acima referenciado. Nestes países a deliberação se dá pela união vertical das comissões da Câmara baixa e da Câmara alta; e naqueles ela se manifesta pela junção horizontal de duas ou mais Comissões Especializadas em assuntos que a Mesa da Assembleia Nacional, em alguns casos, ouvida os representantes dos Grupos Parlamentares, determinar que lhes dizem respeito.

No que diz respeito ao Tamanho das Comissões apenas os Regulamentos dos Parlamentos de Guiné-Bissau (mínimo =5), Moçambique (entre 5 a 15) e São Tomé (de 3 a 9) incorporam esta determinação. Os remanescentes países dizem, os seus Regimentos Parlamentares, ser estipulado de acordo com a proporção dos votos/assentos dos partidos políticos representados no Legislativo.

Já quanto há possibilidades de Multifilhação dos Membros divergem os PALOPs. Cabo Verde e S. Tomé e Príncipe admitem que um deputado pode ser indicado para fazer parte de até duas Comissões Especializadas se o partido, em razão do número dos seus deputados, não puder ter representantes em todas as suas comissões (ARTIGO 43º , nº3, RA de São Tomé e Príncipe e ARTIGO 39º, nº 3, RA de Cabo Verde). Em relação às Subcomissões, com a exceção de Guiné-Bissau, todos os RA dos PALOPs atribuem o poder às Comissões Especializadas para as criar, havendo manifesta necessidade.

Feitas estas considerações, passaremos a aduzir algumas notas sobre o efeito desses arranjos institucionais nos legislativos dos países das Tabelas 15 e 16. De forma directa debruçaremos sobre as consequências da incorporação ou não dos seguintes arranjos: *subcomissões, o número das comissões e a multifilhação dos membros.*

Vejamos o que pensar destes indicadores. Primeiro, a possibilidade da existência de *subcomissões*, dependendo da modalidade do recrutamento dos deputados que compõe as Comissões Permanentes e das formas da tomada de decisão, pode diminuir o controle das lideranças partidárias. Ou seja, é nossa convicção de que, num contexto de auto-selecção dos membros parlamentares para as Comissões Especializadas, atendendo que as Subcomissões são por estas criadas, aumenta de forma exponencial a autonomia de

deliberação dos elementos das subcomissões. O que se explica: sendo o deputado já investido de autonomia na primeira instância (Comissões Especializadas) ele reforça esse auto-investimento com o desdobramento e a sua pertença na segunda instância (Subcomissões). O inverso também pode ser verdade. Quando o recrutamento para as Comissões Especializadas faz-se obedecendo a linha partidária a existência de subcomissões só multiplica o escopo de controle das lideranças partidárias.

Segundo, um raciocínio quase idêntico, porém assimétrico, pode ser aplicado ao *número das comissões*. Em tese, mais Comissões Especializadas, num *environment* institucional caracterizado por uma forte centralização das decisões nas lideranças partidárias diminui a capacidade de controle destes. Até porque o aumento das faixas de decisão aumenta os custos de vigilância. *Idem* para o inverso.

Terceiro, a admissão da *multifilhaçãodos membros* nas Comissões Especializadas pode influir na capacitação técnica dos deputados e, conseqüentemente, no seu desempenho na grupo. Isto é, a prerrogativa de um deputado pertencer, simultaneamente, a mais do que uma Comissão Especializada não deixa possibilidades para que o deputado se especialize em matérias específicas e nem facilita a aquisição de competências específicas.

Assim, a julgar por esses critérios, tudo o que vem de ser dito nessa sessão assume uma importância nuclear na presente reflexão. Os dados apresentados nas duas tabelas não são suficientes para efetuar conclusões robustas. Importa estar ciente desse aspeto, até para aceitar o facto de que uma compreensão aturada sobre as Comissões Permanentes e o seu real alcance implicaum exame minucioso que coteja os dispositivos que as regulam e os seus *outcomes*.

5.2 Bases institucionais das Comissões Especializadas em Cabo Verde.

Como vimos no ponto anterior, embora as perspectivas defiram de país para país as organizações legislativas importam. Estrutura institucional, procedimentos e regras são assumidos para afetar a distribuição do poder legislativo e político.

No caso de Cabo Verde, como os dados empíricos demonstraram a existência de um padrão de recrutamento para o Legislativo centralizado nas lideranças partidárias e a existência de instrumentos que atribuem poder legislativo ao Executivo impatam de modo significativo no desempenho do Legislativo. A questão que, a partir de agora, se nos coloca é saber se existe algum aspeto do desempenho da Assembleia Nacional que pode ser

explicado pelas Comissões Especializadas? Portanto, à partida, sugere-se deste ângulo da questão que a resposta seja buscada nos arranjos institucionais que regulam os processos decisórios no interior destas comissões.

Entretanto, quando se atenta na mobilização de argumentos que desterritorializa parte do desempenho do Legislativo para as Comissões Especializadas parte-se da justificativa de que o trabalho nestas instâncias, lá onde as lideranças partidárias são frágeis e elas são fortes, visa, de entre outros, minimizarem os custos para a elaboração e aprovação de leis. Daí que, estando também em causa essas considerações, outras questões parecem ser pertinentes. Como, por exemplo: quais das teorias neo-institucionalista sobre as comissões podem oferecer caminhos mais inteligíveis para explicar o desempenho do Legislativo cabo-verdiano perante tais freios institucionais? E, de outro modo, que impacto teria a organização dos trabalhos legislativos em Comissões Especializadas sobre a probabilidade de os deputados seguirem as orientações dos seus partidos?

Como observou Mezey (1979:64) Legislativos com forte poder de formular políticas “já possuem sistemas de comissões altamente desenvolvidos que lhes permitam dividir o trabalho legislativo, de modo que um grau de especialização legislativa é gerado na maioria das áreas de política” [tradução minha]⁷⁹. Deste ponto de vista parece que Comissões Permanentes fortes constituem uma condição necessária para influenciar parlamentos no processo de decisão política.

Para que não constitua *lapalissade*, afirmar que a natureza de uma instituição política no contexto da democracia representativa depende de como são recrutados os seus membros e de como são distribuídas as tomadas de decisão no seu interior, o mais importante é, então, como quem diz, retirar os pensos, as ligaduras à múmia e analisar o que está lá dentro.

No que diz respeito às *Comissões Especializadas* determina o RA (Regimento da Assembleia Nacional) que “a indicação dos Deputados para as Comissões compete aos respectivos Grupos Parlamentares ou partidos e deve ser efetuada no prazo estabelecido pelo Presidente da Assembleia Nacional” (REGIMENTO DA ASSEMBLEIA NACIONAL, artigo 39º, 2014:18). Duas notas sobre isso.

A primeira é a de que, em bom rigor, pensando nos *outcomes*, um recrutamento para as Comissões Especializadas feito pelo Grupo Parlamentar é diferente de um

⁷⁹ No original “have highly developed committee systems which enable them to divide the legislative labour in such a way that a degree of legislative expertise is generated in most policy areas.”

recrutamento feito *stricto sensu* pelo Partido Político, ainda que este seja, em Cabo Verde, responsável pelo recrutamento individualizado dos deputados que compõe a sua bancada. Situações podem existir que um determinado grupo parlamentar esteja de costa voltada para os órgãos decisores partidários, por razões que não cabem aqui conjecturar. Nestas circunstâncias é provável que as preferências do grupo não coincidam com as do partido⁸⁰.

A segunda nota deriva da primeira. Deputados de Comissões Especializadas que forem recrutados diretamente por Grupos Parlamentares gozam de uma autonomia, por mais relativa que seja, em relação aos seus congêneres recrutados diretamente pelas lideranças partidárias. Ora, perante essas considerações teóricas em que é notória a dificuldade de pelo recrutamento ajuizar sobre a verdadeira natureza e o desempenho das comissões, percebe-se a necessidade de testes empíricos para o aprofundamento do debate. A seção 5.3 tratará disso.

Porém, como quer que seja, esta constatação não nos dificulta ver, uma vez constituídas, pelas atribuições das comissões e como são tomadas essas decisões no seu interior.

A figura 2, a seguir, emoldura a tramitação das iniciativas legislativas que têm lugar no Parlamento cabo-verdiano. A sua observação permite enxergar o lugar das Comissões Especializadas enquanto instituto parlamentar de realce nas modernas democracias representativas. Como se nota, em Cabo Verde, as iniciativas legislativas que passam pelo Parlamento têm o Plenário como principal centro de referência e processamento.

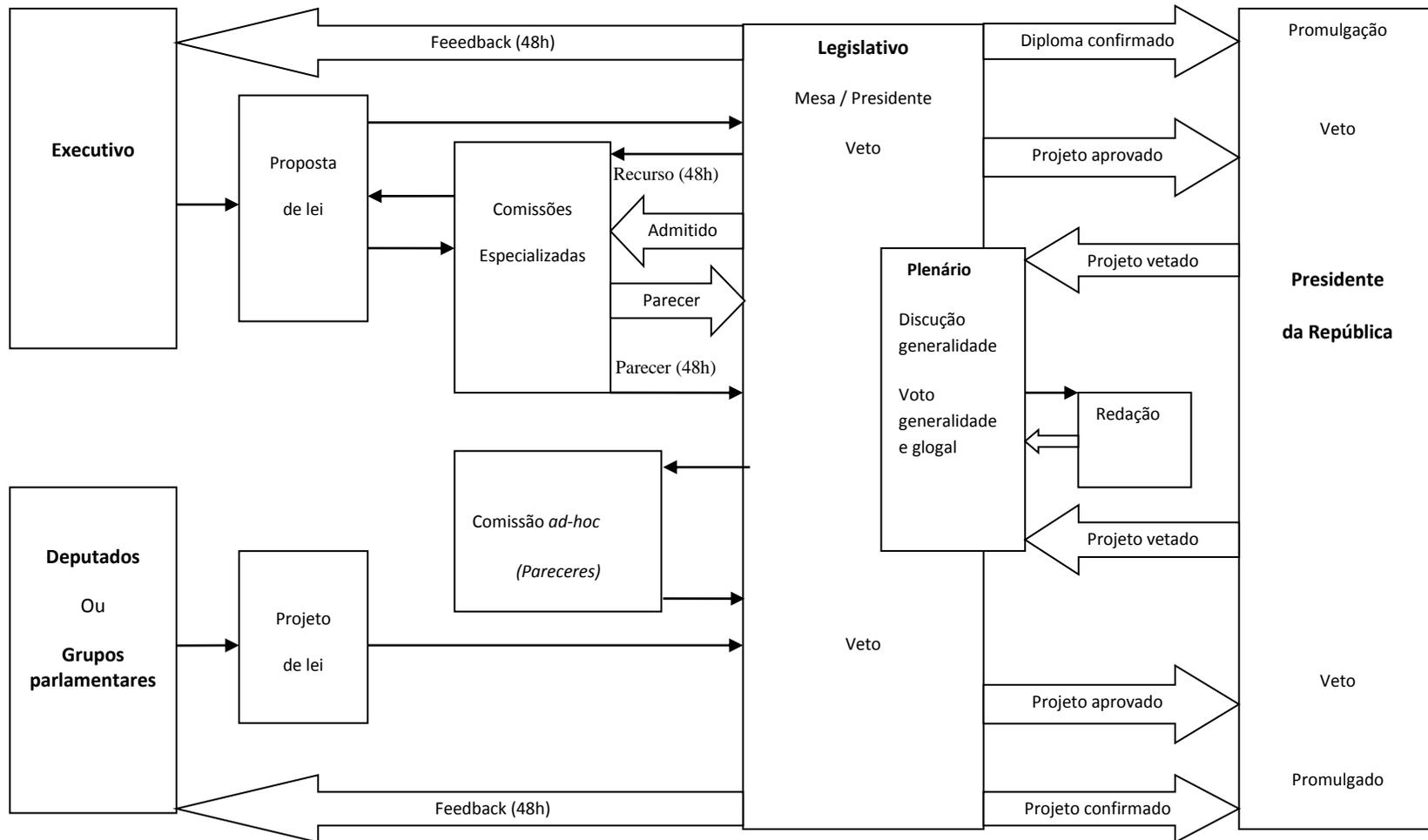
Ali, as Comissões Especializadas em matéria de legislação são instâncias consultivas por excelência. Os projetos e propostas de lei, da autoria, respetivamente, dos Deputados ou Grupos Parlamentares⁸¹ e do Governo dão entrada na Mesa da Assembleia Nacional, o Presidente profere o seu despacho, no sentido da sua admissão ou rejeição e, em ambos os casos, são reencaminhados para as comissões competentes para, em 48h, darem os seus pareceres sobre a rejeição e a admissão (neste caso a tarefa requer uma apreciação mais alongada, dependendo da complexidade, o prazo normalmente é até o décimo quinto dia e não 48h). O artigo 47º do RA delinea os poderes das Comissões Especializadas nos seguintes termos:

⁸⁰ Suspeita-se que, neste momento, o PAICV passa por esta situação. Este partido acabou de eleger uma nova líder que disputou com o atual Presidente do Grupo Parlamentar as diretas de forma renhida e no meio de muitas contestações.

⁸¹ Regista-se que em Cabo Verde, embora qualquer deputado isolado pode apresentar uma iniciativa de lei (CONSTITUIÇÃO DA República de Cabo Verde, artigo, 157, nº1, 2010) durante o lapso de tempo por nós investigado apenas um único deputado o fez. Trata-se do Projecto de Lei nº10/VII/08 de Revisão da Constituição, proposto pelo Deputado Humberto Cardoso do Grupo Parlamentar do MPD.

As Comissões podem requerer ou proceder a quaisquer diligências necessárias ao bom exercício das suas funções, nomeadamente: a) Realizar estudos; b) Solicitar informações ou pareceres; c) Solicitar depoimentos de quaisquer cidadãos; d) Efectuar missões de informação ou de estudo; e) Realizar audições parlamentares a que se referem os artigos 48º, 59º, n.º 2, e 159º (RA, 2014: 20-21).

Figura 3 – Tramitação e pontos de veto das iniciativas legislativas na Assembleia Nacional de Cabo Verde



Fontes: Constituição da República de Cabo Verde, 2010 e Regimento da Assembleia Nacional.

Portanto, como se nota, na Assembleia Nacional cabo-verdiana, as Comissões Especializadas não possuem poder de iniciar legislação, nem tampouco têm o poder terminativo sobre ela. Entretanto, todas as iniciativas legislativas por ali tramitam. Seja no início, como foi dito, para o efeito de parecer, como na altura da votação na especialidade. Para esta última só não podem ser votados “o disposto no nº 4 do artigo 160º da Constituição da República que são, quase todas, leis de competência legislativa absolutamente reservada” (RA, artigo 167º : 62). Salvaguarda-se que a AN (Assembleia Nacional), em função da matéria em causa, poder sempre avocar a votação final global pelo Plenário.

Assim, como se deduz, as comissões não podem introduzir emendas substantivas em nenhum projeto ou proposta de lei, mormente nas orçamentárias, onde em muitos países, associado aos sistema eleitoral como por exemplo no Brasil, nos EUA retroalimenta a famigerada técnica de *pork-barrel* . A despeito disso, em Cabo Verde, “as Comissões podem sempre apresentar textos de substituição sem prejuízo dos projectos e propostas de lei a que se referem, quando não retirados. O texto de substituição é discutido na generalidade conjuntamente com o texto da proposta ou projecto” (RA, artigo 158º, 2014: 58).

Quanto à formulação da agenda no seio das Comissões Especializadas ela é, parcialmente, controlada pelos respectivos Presidentes. Compete a estes marcar as reuniões e fixar a ordem do dia, mas no primeiro caso 1/3 dos membros pode também por iniciativa própria requerer o encontro e, no segundo caso, o poder de fixar a ordem do dia não é irrestrito. O presidente a fixa, ouvindo os representantes dos Grupos Parlamentares (RA, artigo 42º).

O que é mais assinalável na organização dos trabalhos é que as decisões são tomadas a porta aberta. É permitida à assistência, mediante prévia comunicação ao seu Presidente, de qualquer Deputado não membro da Comissão, com participação, mas sem direito a voto (RA, artigo 44º). E mais, qualquer Deputado pode enviar observações escritas às Comissões sobre matéria da sua competência e os membros do Governo podem solicitar a sua participação nos trabalhos das Comissões e devem comparecer perante as mesmas, quando tal seja requerido (RA, artigo 46º). Em contrapartida as Comissões podem solicitar o depoimento de quaisquer cidadãos e requisitar a presença de quaisquer funcionários de departamentos ministeriais, dirigentes ou técnicos de entidades públicas, bem como empregados do sector empresarial do Estado (RA, artigo 46º).

Estas duas características (fraco poder de agenda do Presidente e a realização das reuniões à porta aberta) constituem indicadores a reter a dois níveis: (i) sobre a matriz/natureza das Comissões Especializadas em Cabo Verde e (ii) sobre a importância das comissões na Assembleia Nacional. Desde logo, elas podem ser lidas nos seguintes termos: quanto à primeira - um fraco poder de agenda do Presidente das comissões – ela denuncia, à partida, que as comissões são fracas, e que existe um processo de decisão controlado por alguns atores e centralizado no Plenário. Isto, por sua vez, reforça a ideia de que no Legislativo cabo-verdiano são poucos os incentivos na carreira por parte dos Deputados. Quanto à segunda pautada por uma abordagem do tipo “*gatewaching*” – de porta aberta ela denuncia a falta de autonomia dos membros das comissões e a inexistência de possibilidades de uma interferência autônoma no processo legislativo. Este *modus operandi* favorece o controle partidário, através do poder de agenda conferido aos líderes, ou o controle do Legislativo pelo Executivo. De outro modo, caso as reuniões fossem *Gatekeeping* os membros das comissões teriam a margem de deliberar de forma a minimizar as influências externas.

Tudo somado, esses mecanismos residentes no Legislativo cabo-verdiano inscrevem os sistemas de Comissões Especializadas como sendo de matriz puramente europeia onde, segundo Fabiano Santos,

partidos coesos e disciplinados convivem com um sistema de comissões pouco desenvolvido e atuante. Neste contexto, os projetos atingem o estágio comissional com seu mérito já aprovado em plenário, o qual é controlado pelas lideranças partidárias e a presidência da casa. Em outras palavras, em tal sistema as comissões não possuem poder de veto sobre a tramitação dos projetos e, assim, não produzem incentivo para que os deputados se especializem nas matérias sob seu escrutínio. (SANTOS, 2001:1)

Deste ponto de vista, esta importação europeia da organização do legislativo, evidenciada nas regras que formatam as decisões nas Comissões Especializadas, respalda nas considerações realçadas por Amorim Neto e Lobo, a propósito das referências fundamentais das instituições políticas africanas de língua portuguesa.

À laia dessas constatações, pode-se responder à primeira questão formulada no início desta sessão, recorda-se, se existe algum aspecto do desempenho da Assembleia Nacional que pode ser explicado pelas comissões. Resposta negativa no que diz respeito ao indicador que esta tese assumiu analisar – a produção legislativa. As comissões Especializadas da Assembleia Nacional de Cabo Verde não possuem poder de veto sobre as leis que por ali tramitam. Ademais, como já afirmamos, elas não possuem nem o poder de iniciação nem o poder de terminar a legislação. Entretanto, ainda que não caiba nesta

tese, regista-se que as Comissões Especializadas, a julgar pelo seu arranjo institucional, estão mais preparadas para cumprir com o papel de *accountability* do que propriamente aportar contribuições legislativas importantes. Por exemplo, Évora (2009) que trabalhou os indicadores dos trabalhos nas Comissões Especializadas, a partir do Relatório de Atividades da Direção de Serviços Parlamentares registrou que, de 1996 a 2000 foram realizadas um total de 129 reuniões e foram emitidos 60 pareceres. A comissão que mais reunião e pareceres realizaram foram em primeiro lugar a de Assuntos Jurídicos e Justiça com 45 Reuniões e 20 pareceres, seguida da Comissão de Finanças e orçamento com 28 e 9, respectivamente e a Comissão de Economia com 15 Reuniões e 12 pareceres. Já na legislatura que vai de 2001 a 2005, o leque das atribuições das comissões aumentou e o balanço foi o seguinte: foram realizados um total de 321 reuniões, 54 audições parlamentares, 16 petições, 45 votações na especialidade e 308 pareceres. De novo as comissões que mais se destacam neste âmbito, são quase as mesmas. Em primeiro lugar a de Assuntos Jurídicos com 117, 29, 16, 21 e 179, respectivamente. Segue-se-lhe a Comissão de Finanças e Orçamento com 54, 13, 0, 5, 38; e, em terceiro lugar, a Comissão de Economia e Plano com 40, 3, 0, 4, 30 (ÉVORA, 2009: 207-208).

Estes dados trazidos pela autora destacam o tipo de trabalho acometido às Comissões especializadas, com o foco para as reuniões no sentido lato, seguidas de formulação de pareceres e audições públicas. Não há nenhuma referência, *strictu sensu*, à produção de leis.

Diga-se, aliás, que no conjunto dos PALOPs, Moçambique é o único país cujas Comissões Especializadas, ali denominadas de Comissões de Trabalho, possuem poder de iniciar legislação. O artigo 73º do Regimento da Assembleia da República deste país que “compete às Comissões de Trabalho da Assembleia da República, (a) elaborar e submeter à aprovação projetos de lei, de resolução e de moção” (RA, artigo 73º, 2013). Os remanescentes PALOPs parecem, mais uma vez, mimetizarem a ex-metrópole. Nesta, também, as Comissões Especializadas não têm competências para iniciar ou finalizar projetos legislativos (artigo, 35º, RA, 2010).

5.3 Testando as comissões: Indicadores e Testes.

Da seção anterior herdamos duas questões: *quais das teorias neo-institucionalista sobre as comissões podem oferecer caminhos mais inteligíveis para explicar o desempenho do Legislativo cabo-verdiano perante tais freios institucionais? E, que impacto teria a organização dos trabalhos legislativos em Comissões Especializadas sobre a probabilidade de os deputados seguirem as orientações dos seus partidos?* Estas questões implicam um debate a partir do concreto.

Alicerçadas nas constatações observadas, ao longo deste capítulo, a presente análise assume-se devedora de um conjunto de hipóteses que nortearão os testes a serem efetuados sobre cada linha interpretativa das funções das Comissões Especializadas. Do ponto de vista empírico isto pressupõe também a criação de indicadores variados. Pois, a inteligibilidade de um análise aumenta numa pesquisa quando com propriedade são esclarecidos os indicadores seguidos. Dito de outro modo, descrições e inferências ganham validade a partir dos indicadores criados e explicitados.

Reportando-se então aos indicadores, regista-se que o ideal seria se as suas metas, em se tratando da procura de causas que determinam a ineficiência do desempenho do Legislativo, trouxessem considerações no sentido de ajudar a esclarecer uma questão bem precisa: para quem trabalham os deputados nas Comissões Especializadas no Legislativo cabo-verdiano? Para si, para partidos políticos ou em benefício da causa? Porém, a impossibilidade de obter dados detalhados sobre as iniciativas legislativas cuja tramitação passa pelas Comissões Especializadas na casa parlamentar cabo-verdiana, com as quais pudéssemos cotejar cada função interpretativa das comissões, leva-nos a criar indicadores que apenas testam as nuances das teorias num novo contexto, ainda que alguns fios de compreensão, voltados para a nossa problemática, sempre podem emergir.

Levando em consideração que no Legislativo cabo-verdiano tanto os grupos parlamentares como os partidos políticos com assento parlamentar podem nomear os membros das Comissões Especializadas, e tomando como válido o princípio neo-institucionalista segundo o qual mudanças nas regras produzem *outcomes* nas instituições, formulamos de seguinte maneira a hipótese central H1 para esta seção: padrões de recrutamento baseado na auto-seleção e em critérios técnico-profissionais indicam que, diferentemente do que acontece no Plenário os deputados buscam agrupar-se de acordo com os seus conhecimentos técnico-profissionais de forma a conseguir mais autonomia legislativa em faixas paralelas de decisão e poderem mudar o *status quo*.

Já, o H0, a rejeição de H1, ocorre se um padrão de recrutamento baseado na trajetória político-partidário evidenciar. Assim, o controle das lideranças partidárias sobre as Comissões Especializadas confirma um padrão de desempenho similar entre o Plenário e as comissões.

Para a operacionalização dessa hipótese *a formação acadêmica*⁸² relacionada à jurisdição da comissão constitui indicador para o primeiro compacto da hipótese. Ou seja, sugere-se que os *expertises* gerados auxiliam na redução dos custos de aquisição de informação o que faz com que deputados com curso superior em áreas específicas como, por exemplo, os advogados (Profissão 1); economistas e gestores (Profissão 2) são indicados ou preferem, respetivamente, ir para a Comissão Especializada de AJCSAI- Assuntos Jurídicos, Comunicação Social e Administração Interna (Comissão 1); e FO - Finanças e Orçamento (Comissão 3) ou e EPAOT - Economia, Plano, Ambiente e Ordenamento do Território (Comissão 2).

Para o segundo compacto, referente às influências partidárias, não havendo um consenso sobre o melhor *proxy* para as captar e, dada também a indisponibilidade de algumas variáveis como as votações nominais – muito trabalhadas no Brasil e nos EUA - decidimos tomar a variável *participação em directórios do partido*, através de uma *dummiy* em que 0 (significa que o deputado não-participa) e 1 (significa que participa). A hipótese H2 é a de que a presidência e a vice-presidência das comissões especializadas são sempre ocupadas por deputados pertencentes ao directório do partido.

Devido a existência de um N pequeno de casos tomamos a modelação deputado – legislatura como unidade de análise. Técnica já, de resto, desenvolvida por Santos (2003), Müller (2005) e Araújo (2012) para o caso do Brasil.

Para o efeito de comparação todas as sete comissões serão examinadas, isolando os partidos e as legislaturas. Assim, temos computado para as quatro legislaturas (IV^a, V^a, VI^a e VII^a), de 1991-2011, apenas 167 casos, um número que, como se nota, reduz consideravelmente o contingente dos deputados para as Comissões Especializadas em quase 57%, dos 295 efetivos computados que passaram pela Assembleia Nacional e condiciona de que maneira a aplicação de um conjunto de técnicas estatísticas.

A procurar de causas para esta drástica redução no número de deputados nas Comissões Especializadas instou-nos à apreciação do contexto em que laborava a

⁸² A compilação dos dados levou em consideração que há uma correspondência entre a formação académica do indivíduo e o exercício profissional. Assim, as formações em áreas Jurídicas, Económicas, Saúde, Ensino e Ciências Aplicadas foram tidas como as que dão acesso ao exercício de profissões como: Advogado, Economista/Gestor, Médico, Professor e Engenheiros/arquitetos, respetivamente.

Assembleia Nacional Cabo-verdiana durante a primeira década da democracia. Até 1998 os parlamentares trabalhavam a tempo parcial no parlamento. Não possuíam uma remuneração fixa nem havia incompatibilidades de funções. Ou seja, o eleito só exercia profissionalmente enquanto deputado de forma *part time*. Acumulava a representação parlamentar com a sua profissão. Aliás, este aspecto prevalece até hoje, em alguns casos. De qualquer forma, no cômputo geral, esta situação não incentivava a aceitação de mais trabalhos burocráticos no parlamento, mormente investir no exercício desta função, atendendo a forma como se encontram organizados os trabalhos na casa parlamentar cujo desempenho não influi na sua carreira.

Perante esta dificuldade de natureza metodológica, caracterizada opor um N pequeno, optamos por realizar a regressão logística de forma a poder predizer algumas variáveis categóricas. Resposta que, de outro modo, não teríamos com a técnica de regressão linear, por exemplo. Nas páginas que seguem estão os arquivos com os testes verificados. As Tabelas 17, 18, 19, 20, 21, 22 e 23 contém informações de testes para a hipótese H1 desta seção.

Tabela 17- Comissão Especializada (1) Assuntos Jurídicos, Comunicação Social e Administração Interna (CEAJCSAI)

Logistic regression

Number of obs = 87

Wald chi2(21) = 44.83

Prob > chi2 = 0.0018

Log pseudolikelihood = -28.476045

Pseudo R2 = 0.4333

Comissão CEAJCSAI	Robust					
	Odds Ratio	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
2.part	1.319713	1.069277	0.34	0.732	.2696538	6.458804
legis						
3	.0742262	.0942158	-2.05	0.040	.0061677	.89329
4	.234995	.1776658	-1.92	0.055	.0533969	1.034193
2.stgov	1.367529	1.299471	0.33	0.742	.2123719	8.80594
2.sexo	1.144472	1.0994	0.14	0.888	.1741509	7.521152
profis						
2	.0020904	.0029976	-4.30	0.000	.0001258	.0347419
3	1	(empty)				
4	1	(empty)				
5	.0020158	.0031814	-3.93	0.000	.0000914	.0444448
6	.017736	.0212427	-3.37	0.001	.0016957	.185504
2.superior	1.677706	1.985872	0.44	0.662	.164878	17.07139
2.expexec	1.568262	1.423007	0.50	0.620	.2648847	9.284971
1.expleg	.0305705	.0586281	-1.82	0.069	.0007126	1.311399
2.reel	59.72801	121.2618	2.01	0.044	1.116967	3193.859
_cons	22.00956	59.81151	1.14	0.255	.1070164	4526.601

Fonte: Repertório biográfico da Assembleia Nacional.

Como é possível observar, no primeiro modelo do arquivo, Tabela 17, na CEAJCSAI (comissão 1) tendo o advogado (profissão 1) como nuclear, deputados que possuem profissão 2 (economistas ou gestores) tem .0020904 vezes mais chance de entrar do que deputados da profissão 1, o que significa que a probabilidade de um economista vir a integrar a CEACSAI, comparado a um advogado, é de meramente de 0,2%. A hipótese de que deputados são recrutados por expertise se confirma.

Permite ainda observar o modelo do arquivo 1 que o sexo 2 (Mulher) tem um beta de 1.144472, isto é, uma deputada tem 1.44 vezes mais chances de entrar na Comissão 1 do que - um deputado do sexo masculino. A justificativa pode ser encontrada no fato de existirem 264 deputados, aqui realçamos o sexo, masculino, na Assembleia Nacional e 24 na Comissão na CEAJCSAI, isto é, 9% do total. Em comparação, só existem 31 deputadas na Assembleia Nacional e 3 nesta Comissão, ou 12% do total.

Da mesma forma as outras variáveis são interpretadas de forma parecida. Por exemplo, no mesmo modelo temos a variável *2.stgov* (que é oposição) com um beta de 1.367529, o que significa que um deputado da oposição tem 1.36 vezes mais chances de entrar na Comissão 1 do que um do governo (*stgov* = 1).

Em conclusão para o primeiro modelo, a maioria das variáveis possui um nível de significância, " $P > |z|$ ", menor do que 0.05, portanto, estatisticamente insignificante, embora apresentem os sinais esperados. Provavelmente, isso se deve ao N pequeno. Neste caso, o tamanho da amostra que não afeta tanto o *odds ratio* mas afeta a precisão das estimativas, reportadas pelos erros-padrão.

Tabela 18 – Comissão Especializada (2) Economia Plano Ambiente e Ordenamento do Território (CEEPAOT).

Logistic regression

Number of obs = 119

Wald chi2(11) = 19.47

Prob > chi2 = 0.0532

Log pseudolikelihood = -47.46368

Pseudo R2 = 0.1668

Comissão CEEPAOT	Robust					
	Odds Ratio	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
2.stgov	.461715	.2648104	-1.35	0.178	.1500303	1.420918
2.sexo	.3803813	.3126829	-1.18	0.240	.0759469	1.905145
profis						
2	11.08478	12.66345	2.11	0.035	1.181135	104.029
3	1.833735	2.899003	0.38	0.701	.0827271	40.64669
4	3.869786	6.155928	0.85	0.395	.1712472	87.44809
5	11.63525	13.27363	2.15	0.031	1.243698	108.852
6	2.080758	2.504127	0.61	0.543	.1967106	22.00978
2.superior	1.732692	1.647765	0.58	0.563	.2686837	11.17382
2.expexec	.9024584	.5224017	-0.18	0.859	.2901992	2.806455
1.expleg	.5756823	.4654354	-0.68	0.495	.1180299	2.807849
2.reel	1.853597	1.527744	0.75	0.454	.3685115	.323517
_cons	.0532255	.0786522	-1.98	0.047	.0029396	.9637288

Fonte: Repertório Biográfico da Assembleia Nacional.

No modelo 2 as mesmas variáveis foram testadas no recrutamento para a Comissão Especializada de Economia Plano Ambiente e Ordenamento do Território. O arquivo da Tabela 18 apresenta-nos um panorama quase similar ao do arquivo da tabela 17. Os deputados da oposição (*2.stgov*) possuem um *odds ratio* com um beta de .461715 num nível de significância com o valor de 0.178 ("P > |z|"). Esse beta (ou coeficiente), efectivamente, vai de encontro ao espírito do artigo 36º do RA que estipula que “a composição das Comissões, com excepção da Comissão Permanente, deve corresponder à representação de cada partido na Assembleia Nacional” (RA, artigo 36º, 2014: 61).

A profissão 2 (economistas e gestores) com um beta de 11.08478 e um nível de significância de 0,035 sugere uma preponderância para estes profissionais nesta comissão. Regista-se que o fato desta comissão ter sob a sua jurisdição áreas importantes para o planeamento do desenvolvimento do país como a economia, o plano, o ambiente e ordenamento de território ela já é de *per se* muito concorrida. Outrossim, essas áreas requerem especializações apropriadas, o que não atrai deputados sem formação específica ou cuja formação é mais generalista. Confirma os fundamentos o beta “*2.superior*”, com um *odds ratio* de 1.732692, num nível de significância de 0.58.

Tabela 19 – Comissão Especializada (3) Finanças e Orçamento (CEFO).

Logistic regression *Number of obs* = 83
Wald chi2(8) = 10.10
Prob > chi2 = 0.2583
Log pseudolikelihood = -30.333831 *Pseudo R2* = 0.1155

Comissão FO	Robust					
	<i>odds Ratio</i>	<i>Std. Err.</i>	<i>z</i>	<i>P> z </i>	<i>[95% Conf. Interval]</i>	
2.stgov	1.609835	1.076468	0.71	0.476	.434108	5.969868
2.sexo	1.172679	1.204057	0.16	0.877	.1567479	8.773176
profis						
1	1 (empty)					
2	.23226	16.52804	2.07	0.039	1.143991	153.0544
3	1 (empty)					
4	1 (empty)					
5	.2226264	3.080954	0.58	0.563	.1477707	33.54015
6	1 (omitted)					
2.superior	.2437766	.3270414	-1.05	0.293	.0175813	3.380117
2.expexec	.7383658	.7139225	-0.31	0.754	.110981	4.912408
1.expleg	2.539317	2.28303	1.04	0.300	.4359384	14.79138
2.reel	.1767081	.17416	-1.76	0.079	.0256053	1.219506
_cons	.1813839	.1208811	-2.56	0.010	.0491276	.6696869

Fonte: Repertório Biográfico da Assembleia Nacional.

O modelo três, apresentado na Tabela 19, fornece o resultado para o teste de recrutamento para a CEFO (Comissão Especializada de Finanças e Orçamento). Em contextos institucionais diferentes de Cabo Verde em que os eleitos dispõem de forte

autonomia em relação ao partido político e onde as regras decisórias possuem um caráter descentralizador que incentivam ações individualizadas do parlamentar esta comissão é a mais concorrida. Dito de outra forma, num *environment* institucional em que as comissões possuem poder terminativo e de emenda em relação aos projetos que por elas tramitam, e num sistema eleitoral de Lista aberta em que o eleitor traduz a sua preferência de escolha no candidato, e não no partido, fazendo com se estabeleça uma conexão eleitoral com fortes vínculos entre os dois, os deputados disputam no parlamento esta comissão em virtude de ser esta, em teoria, o *locus* privilegiado de afetação de recursos. Embora, pesquisas já apontam (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, por exemplo) que o caráter distributivo que se assiste ao Poder Legislativo, concernente á afetação de recursos, pode ser contornado por manobras várias por parte de quem libera as verbas e executa a política, neste caso o Poder Executivo em troca de apoios pontuais.

Seja como for, observa-se que o *odds ratio* que calcula a razão da chance de pertença coloca a oposição (*2.Stgov*) em lugar de vantagem, com um beta de 1.609835 num grau de significância muito respeitável (0.476). Ali as profissões 2 (economistas e gestores) e 5 (engenheiros e arquitectos) são aqueles que mais chances demonstram ter no teste para a ocupação das vagas.

Quanto aos engenheiros e arquitectos, a sua correlação com a comissão evidenciada no arquivo pode ser explicada no seu elevado número no Parlamento (43) e na sua não pertença basicamente às comissões. Esta pesquisa encontrou apenas um único (1) profissional com esta formação nesta comissão. Aliás, a Tabela 10, no capítulo III demonstrara que esta categoria profissional é a dominante no Legislativo cabo-verdiano, levando em consideração o total dos deputados que por ali passaram durante as quatro legislaturas.

Tabela 20 – Comissão Especializada (4) Relações Externas, Cooperação e Comunidades (CERECC).

Logistic regression *Number of obs* = 59

Wald chi2(6) = 5.96

Prob > chi2 = 0.4282

Log pseudolikelihood = -26.83546 *Pseudo R2* = 0.0994

Comissão	Robust					
	Odds Ratio	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
RE						
2.stgov	.6173539	.439925	-0.68	0.499	.152746	2.495161
2.sexo	1 (empty)					
profis						
1	1 (empty)					
2	1 (empty)					
3	1 (empty)					
4	1 (empty)					
5	.777688	.6831653	-0.29	0.775	.139015	4.350599
6	1 (omitted)					
2.superior	.4954304	.3683701	-0.94	0.345	.1153676	2.127558
2.expexec	1.109088	.914547	0.13	0.900	.2203284	5.582921
1.expleg	3.07783	4.392792	0.79	0.431	.1876628	50.47903
2.reel	1.368415	2.010957	0.21	0.831	.0767951	24.38386
_cons	.2831844	.1852423	-1.93	0.054	.0785713	1.020645

Fonte: Repertório Biográfico da Assembleia Nacional.

O teste para o recrutamento dos deputados para a Comissão Especializada (4) Relações Externas, Cooperação e Comunidades (CERECC) pode ser visualizado no resultado dos testes da Tabela 21.

Apesar de Cabo Verde ser um país diaspórico por excelência, uma vez que a maioria da sua população vive fora do território nacional e não obstante o país depender muito das APDs - Ajudas Públicas para Desenvolvimento nota-se à partida a pouca importância que esta comissão possui enquanto sub-unidade organizacional do legislativo. Aliás, no tocante ao peso da diáspora no Assembleia Nacional cabo-verdiana tínhamos demonstrado, no terceiro capítulo, que há uma notória desproporcionalidade na representação política desta parcela da nação cabo-verdiana. Ademias, registramos também que em matéria de representação política externa, o poder se encontra dividido entre os atores da soberania. A Constituição da República reserva um poder dual que deve ser exercido em co-articulação entre o Presidente da República e o Governo *stritu senso*. Ao Poder Legislativo é-lhe reservado a sufragação *ex post* dos Acordos e Tratados Internacionais por aqueles ratificados.

Sendo assim, observa-se na Tabela 21 que as dinâmicas que regulam o acesso a essa Comissão Especializada são aquelas captadas pelo modelo: uma baixa chance de pertença dos deputados da oposição, traduzido num beta de .6173539, num grau de significância pequeno, o que não nos permite identificar com precisão tal efeito (0,499);

A Profissão 5 (engenheiros e arquitetos) pela sua própria mecânica, resultante da sua maioria na casa parlamentar, possui uma probabilidade de pertença a um nível de significância não tanto importante, mas é o único estimado no rol das profissões testadas; a formação superior tem uma razão de chance muito considerável com um beta pequeno, de .4954304, um *p-value* na ordem de 0.345.

Tabela 21 – Comissão Especializada (5) Educação, Ciência, Cultura, Juventude, Desporto e Formação Profissional (CECCJDFP).

Logistic regression Number of obs = 86
Wald chi2(9) = 17.43
Prob > chi2 = 0.0424
Log pseudolikelihood = -36.410411 Pseudo R2 = 0.2194

educação	Robust					
	Odds Ratio	Std. Err.	z	P>	[95% Conf. Interval]	
2.stgov	1.499163	1.044797	0.58	0.561	.3824981	5.87582
2.sexo	3.245776	2.152379	1.78	0.076	.8848291	11.90633
profis						
1	1 (empty)					
2	1 (empty)					
3	5.121075	3.739067	2.24	0.025	1.224252	21.42159
4	.3205801	.6009244	-0.61	0.544	.0081352	12.63298
5	.1395781	.1562547	-1.76	0.079	.0155566	1.252332
6	1 (omitted)					
2.superior	1.078773	.6659985	0.12	0.902	.3216819	3.617708
2.expexec	2.482256	1.868746	1.21	0.227	.5675795	10.85592
1.expleg	.283852	.472745	-0.76	0.450	.0108504	7.425687
2.reel	1.741531	3.128137	0.31	0.757	.0515233	58.86522
_cons	.2001563	.1341491	-2.40	0.016	.0538115	.7444974

Fonte: Repertório Biográfico da Assembleia Nacional.

Tabela 22 – Comissão Especializada (6) Saúde, Solidariedade e Emprego (CESSE).

Logistic regression

Number of obs = 79

Wald chi2(9) = 20.23

Prob > chi2 = 0.0166

Log pseudolikelihood = -24.638342

Pseudo R2 = 0.2272

Saúde	Robust					
	Odds Ratio	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
2.stgov	1.017454	.7461891	0.02	0.981	.2416871	4.283278
2.sexo	3.509193	3.798945	1.16	0.246	.4204582	29.28814
profis						
1	1 (empty)					
2	.4625575	.5084687	-0.70	0.483	.0536387	3.988902
3	2.117695	2.306093	0.69	0.491	.2505738	17.89744
4	44.78364	56.75056	3.00	0.003	3.736481	536.7548
5	1 (empty)					
6	1 (omitted)					
2.superior	1.751376	1.925574	0.51	0.610	.2030086	15.1093
2.expexec	.2194702	.2253403	-1.48	0.140	.0293364	1.641889
1.expleg	.3216825	.3187434	-1.14	0.252	.0461321	2.243116
2.reel	5.489878	4.68255	2.00	0.046	1.031661	29.21383
_cons	.0688946	.0870028	-2.12	0.034	.0057977	.8186839

Fonte: Repertório Biográfico da Assembleia Nacional.

Nacional cabo-verdiana, apresenta o seu *odds ratio* muito destacada com um beta de 44.78364 a um nível de significância bastante confiante (0,003). Ao contrário, dado ao carácter social genérico que caracteriza esta comissão devido a incorporação de áreas como a solidariedade e emprego, as profissões 2 (economistas) e 3 (professor) possuem *p-values* altos. Os seus níveis de robustez estão respectivamente com $P > |z|$ de 0.483 e 0.491.

Por último, a Comissão Especializada da Reforma do Estado, Administração Pública, Poder Local e Defesa - CERAPPLD, observada no modelo da Tabela 23, devido à associação de um conjunto de áreas de desenvolvimento não relacionadas diretamente com as profissões estimadas, apresenta um quadro de teste bastante difuso. O modelo em exposição capta as chances da oposição (*2.stgov*) não muito significativas, com $P > |z|$ 0,621 e um beta de 1.302231. Apresenta bem robusta a chance para as deputadas com um beta de 1.876292 num nível de significância, contudo, de apenas 0.371.

Quanto à hipótese nula (H_0) sobre a linha partidária os dados disponíveis são tecnicamente inviáveis. À partida descartamos o teste das votações nominais por estas não se encontrarem disponíveis. Assim, sugerimos testar o diretório do partido para o qual tínhamos alguns dados, contudo, a regressão logística acusou problema técnico. O *Stata* remove automaticamente as variáveis por multicolinearidade.

Já quanto a variável de auto seleção duas observações: 1) a variável *seniority* deu problema nos modelos (existem também poucos casos para compilar essa variável, já que ela incidia apenas sobre os reeleitos) e, por isso, tivemos que a remover; e, 2), variáveis como círculo e partido, pensado para reforçar o argumento catrafactual de que é possível uma agregação no Parlamento cabo-verdiano levando em consideração a configuração eleitoral ilha-círculo, não tinham qualquer efeito sobre o recrutamento e, por isso, também as excluímos do modelo para simplificar a leitura.

No início deste capítulo pesquisamos algumas variáveis estruturais como número de comissões, quantidade dos membros, restrições da participação a fim de avaliar a capacidade do Legislativo em analisar de forma mais aprofundada a variedade de temas objeto de legislação. De seguida mapeamos através do poder das comissões as suas prerrogativas onde buscamos saber se às comissões são facultadas as prerrogativas de iniciar legislação, emendar projetos, peticionar as autoridades e aprovar projetos sem remeter ao plenário. Neste âmbito vimos que, com a exceção de peticionar as autoridades,

em nenhum desses aspetos a pesquisa encontrou incentivos institucionais que apontam neste sentido.

Não podendo testar tecnicamente todas as linhas interpretativas das comissões, por inexistência de dados, a nossa pergunta inicial - quais das linhas de recrutamento podem explicar o desempenho do legislativo, não encontra resposta definitiva. Há alguns sinais que apontam para um recrutamento baseado na teoria informacional. Contudo, em condições testadas o seu alcance não é suficiente para prever a resposta.

Assim, chegado a um ponto pusilânime no teste das Comissões Especializadas em Cabo Verde em que somos confrontados com a limitação de N pequeno e, conseqüentemente, atados pelo problema da multicolinearidade, resta-nos algumas discussões, em torno de algumas variáveis procedimentais sobre as comissões nomeadamente, as que reportam para o controle dos atores e das agendas.

Pela análise das regras estruturais que regulam o trabalho nas comissões dá para prever que nas Comissões Especializadas do Legislativo cabo-verdiano, os deputados trabalham para o plenário, aliás são na forma e no conteúdo sua extensão. A sua lógica de trabalho segue *mutatis mutandis* a o Plenário. Portanto, é caso para se afirmar que se as comissões racionalizam o trabalho no parlamento, utilizando o conceito de Huber (1996), em Cabo Verde elas só o fazem no sentido meramente burocrático da função.

Doravante, importa ver o cruzamento de algumas características das variáveis procedimentais nas comissões com intuito de saber se há incentivos que facilitam a prodigalidade dos seus membros e os possibilita construir uma reputação pessoal. O Quadro 8 apresenta essas informações em duas dimensões.

Quadro 8 - Variáveis procedimentais das comissões

1.Nomeação dos presidentes	- Diretório de partido	não
	- Grupos Parlamentares	sim
2.Atores e Controle de Pauta	- Colégio dos líderes	sim
	- Grupos Parlamentares	não
	- Presidente das comissões	sim

Fonte: Regimento da Assembleia Nacional, 2014.

Como se observa no Quadro 8, no Legislativo cabo-verdiano os Presidentes das Comissões Especializadas são escolhidos pelos Grupos Parlamentares (RA, artigo 38º, nº2, 2014:17) e possuem o poder de controlar a pauta traduzido na marcação de reuniões e na fixação da ordem do dia (RA, artigo 42º, 2014: 19). Se é plausível supor que quanto menos os atores externos controlarem as agendas das comissões, maior é a autonomia das comissões, então pode-se depreender que, as comissões são autônomas no Legislativo cabo-verdiano

Contudo, reportando às características já mencionadas esta autonomia é exercida num contexto de tamanho esvaziamento institucional. Como já sinalizamos em Cabo Verde a produção legislativa centraliza-se no Plenário. Portanto, as comissões não podem introduzir modificações nos orçamentos, não podem iniciar nem terminar legislações e nem constituem pontos de veto para, em manobras dilatórias, bloquear legislações. Ora, se com esse grande cinturão protetor imposto pelas regras as comissões não criam incentivos para os seus membros, também são quase que nulas as suas capacidades para influenciar políticas.

Vimos pelo contexto institucional que o número total de deputados que fazem parte das quatro legislaturas é de 295 efetivos, mas apenas 167 (56%) foram para as Comissões Especializadas. De forma detalhada o panorama desta falta de incentivos para participar neste instituto parlamentar é muito mais marcante quando se faz um exame por legislaturas. Temos então que em 1991 num universo de 79 deputados, só 51 (64%) foram para as Comissões; em 1996 o Legislativo passou a ter 72 deputados, mas nas Comissões Especializadas só se encontravam 44 (61%); em 2001 o efetivo dos deputados era o mesmo na Casa Parlamentar e estavam nas Comissões 52 (72%). Em 2006 o efetivo se manteve idêntico à legislatura anterior, tanto no Legislativo como para as Comissões Especializadas. É caso para questionar se não se está perante novas modalidades de um velho problema. O de perdas de agências. Na próxima seção buscaremos uma interpretação com argumentos neste sentido.

5.4 Comissões Especializadas do Legislativo um caso de *Agency losses*?

O neo-institucionalismo por influências incorporadas da economia sobre os custos de transação - *transaction costs* (MATTHEWS, 1986; NORTH, 1999) não negligenciou o problema de *agency losses* (KIEWIET E McCUBBINS 1991) através da delegação de funções. Tanto no campo da economia como em política a questão da delegação de funções do principal, originalmente investido, para um ou mais agentes sempre suscitou a problemática de custos e perdas da agência.

Se é verdade que a delegação de funções permite a especialização das organizações e ajuda no cumprimento das tarefas, reduzindo custos em tempo e dinheiro, também não é menos verdade que a ela cria o risco de incumprimento ou de não execução fiel de tarefas por parte do agente. Nestes termos, a delegação de tarefas pode levar à traição das intenções do autor principal na justa medida em que, por um lado, o agente tem interesses e incentivos que podem não coincidir com os daquele. Por outro lado, na maioria das vezes, o outorgador carece de mecanismos de *enforcement* ou informações eficazes para monitorar as ações levadas a cabo pelo agente em seu nome. Sendo assim, pesquisadores que debruçam sobre este assunto assumem, não sem controvérsias, que derivas burocráticas (*slippage*) ou incentivos perversos (*shirking*) tornam iminentes os riscos da delegação de tarefas (KIEWIET & McCUBBINS 1991).

Pese embora relevante para uma vasta gama de instituições (organizações intralegislativa, relações executivo-legislativo e banco central, etc.), pelas premissas anteriormente consagradas o problema da delegação acarreta então intrinsecamente um dilema: evitar de forma eficiente tanto os “*transaction costs*” como as “*agency losses*”.

É com o objetivo de controlar as hipotéticas vias de obstrução da delegação (*shirking* e *slippage*), minimizar a eficiência relativa dos custos e conter as perdas das agências que a literatura organizacional têm apresentado alguns procedimentos administrativos e de supervisão (*administrative procedures and oversight procedures*) que devem ser introduzidos *ex ante*, como contrato-projeto, rastreio e seleção de mecanismos, etc. e *ex post* como requisitos de monitoramento, elaboração de relatórios e controles institucionais (MARK, 1997:108).

Percebe-se que, levando em consideração tais pressupostos e a forma como se encontra regulamentada as Comissões Especializadas no interior do Legislativo cabo-verdiano, em bom rigor, não se pode falar em *agency looses*. Na verdade, quando se pensa nesta prática como sendo algo que apenas ocorre, por efeito, da transgressão, desvio ou derrapagem do agente investido, sem se equacionar modalidades outras que têm a ver com as tipologias da delegação em causa, por exemplo, qualquer tentativa de pensar nas comissões especializadas como um exemplo de *agency looses*, em Cabo Verde pode parecer descabida e sem sentido.

Pois, dissemo-lo já que, em Cabo Verde, as Comissões Especializadas, foram importadas para o interior da Assembleia Nacional, mas o processo legislativo continuou centralizado no Plenário e aos membros das comissões não lhes foram dado o poder de iniciar, emendar ou concluir legislações (recorde-se da Fig. 3). Em todo o caso, por esta via, sugere-se, desde logo, que os agentes – membros das comissões especializadas – não possuem matérias significativas sobre as quais podem atuar e, sendo assim, nem incentivos possuem para enviesar a lógica da delegação e produzir perdas na agência.

Entretanto, ao se recuar para os princípios fundantes deste instituto (comissões Permanentes) no Congresso norte americano, onde foi inicialmente instituído, constata-se que a sua criação visava minimizar os custos de transação e maximizar a produção legislativa. Ora, ali situa tanto o ônus da questão como o bônus do nosso argumento. Pois, para que se cumpram tais objetivos isto implica, pelo menos duas condições: primeira que as estruturas dos agentes sejam dotadas de fato de recursos e competências adequadas; e que a(s) modalidade(s) da delegação seja(m) de *jure* e de fato descentralizada(s). Como a primeira condição foi, em grande medida, descortinada e debatida na seção 5.3, por uma economia discursiva, passemos de imediato à segunda condição para, de seguida, concatenar a fundamentação do argumento a partir do nosso ponto de vista.

Como se sabe o fenômeno da delegação de funções é bem antiga e complexa. Mesmo os entes tidos como sobrenaturais e onipotentes delegam. A Bíblia Cristã regista episódios concernentes no Êxodo 4: 100 e 23: 20-21, em que Deus delegou nos Israelitas e no Aaron tarefas específicas para cumprirem em seu nome e de acordo com os seus preceitos. No mundo secular da política, Locke (1960) não só sinalizou que o princípio da delegação é mais antigo que o seu *locus* atual da sua acomodação – o princípio de separação de poderes, como insurgiu contra esse fenômeno. Alegou este filósofo

contratualista que “*the Legislative cannot transfer the power of making laws to any other hands. For it being but a delegated power from the people, they, who have it, cannot pass it over to others*” (LOCKE, 1962: 11).

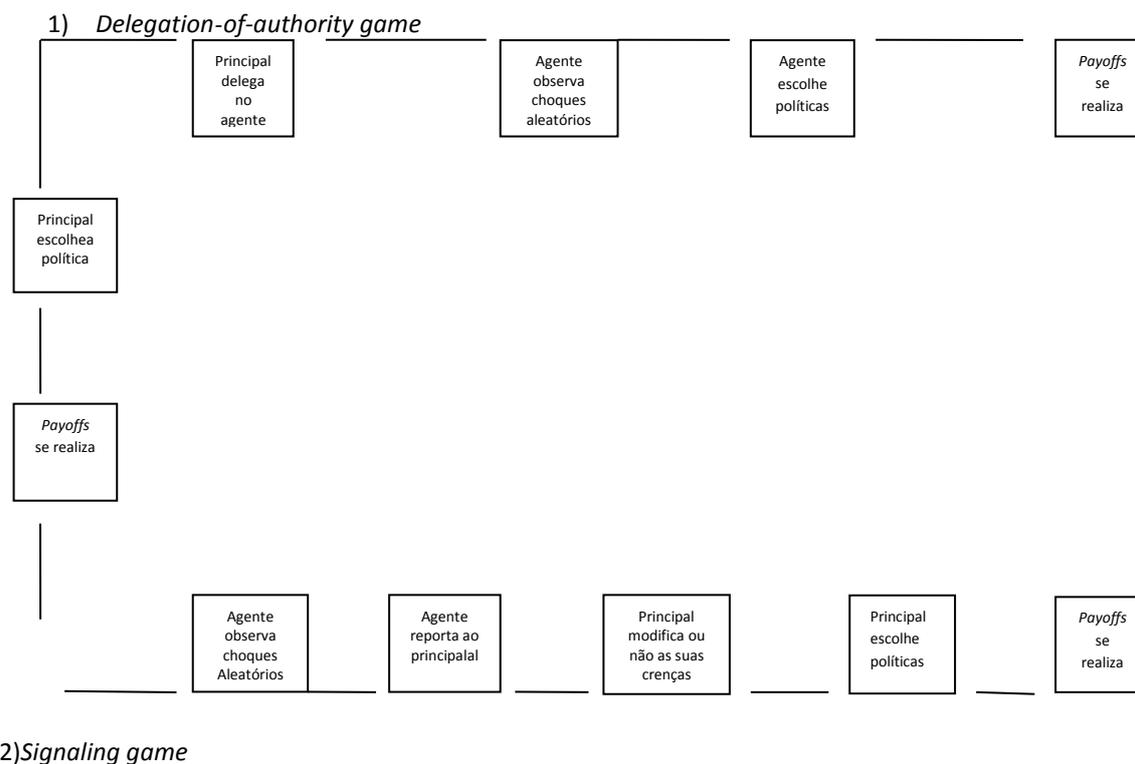
Na Ciência Política foi só a partir da década de 80 que se começou a florescer pesquisas com foco específico voltado para a questão da delegação. Trabalhos seminais como os de Aranson *et al* (1982) e Fiorina (1986) foram cruciais para o agendamento desta temática. O enraizamento da democracia representativa nos últimos tempos tem contribuído, largamente, para que os *policy makers* não negligenciassem a delegação de funções a fim de incorporarem uma ampla gama de informações e atores, tanto na concepção como na execução de políticas.

Em 2001, Bendor, *et al.*, através da teoria do jogo não cooperativo, fizeram um levantamento de várias modalidades que assumem a delegação de funções de um *boss* (chefe principal) para um subordinado (agente). Segundo argumentaram esses autores diferentes ordens de preferências identificam diferentes tipos de situações de delegação. Para o que nos interessa desconsideraremos os modelos mistos coligidos e tomaremos apenas a derivação das duas modalidades axiais da classificação sugerida pelos autores, preservando-as no original: *Delegation-of-authority game* e *Signaling game* (BENDOR & GLAZER & HAMMOND, 2001: 241).

Basicamente, como sintetizaram, a diferença entre esses modelos sugeridos está no *timing* em que o *boss* (doravante denominado de “Principal”) solicita o cumprimento de uma tarefa ao seu “agente”. Ao se operarem com aqueles dois modelos apenas, estes pesquisadores desconsideraram, para o efeito, a posição mediana em que o principal escolhe a política + os riscos associados e os *outcomes* se realizam ou não.

Em se tratando das Comissões Especializadas em Cabo Verde, foco principal do nosso debate, o fundamental então seria saber se o Legislativo considera a entrada das comissões na fase inicial de produção de leis ou na fase final. Mas, antes de debruçarmos sobre esta questão, convém então visualizar a síntese da esquematização dos modelos sugeridos pelos autores, apresentado na Figura 4.

Figura 4. Modalidades de delegação



Fonte: Adaptado de Bendor, et al., 2001.

O modelo 1 representa a *Delegation-of-authority game*. Como se observa no processamento das tomadas de decisão, o principal, avesso ao risco, move primeiro, analisa as demandas e delega no agente. Este observa os choques aleatórios (calcula os imponderáveis) escolhe a política e o *payoffs* se realiza. Os agentes são, nesse modelo, dotados de autonomia para a atuação. Executam a política que decidirem. Atendendo a lógica de que *outcomes = policy + noise*, se, eventualmente, a preferência executada pelos agentes venha causar ruídos na sociedade, o principal tem sempre a possibilidade de voltar a aproximá-la do ponto ideal, ajustando-a em direção ao eleitor mediano.

Já no modelo 2 - *Signaling model of delegation* o agente apreende o nível da ameaça e canaliza para o principal. Este pode exigir que o agente apresente um relatório que, após analisado, pode modificar ou não a crença numa intervenção. Caso o principal optar pela intervenção, ele escolhe a política, ou de acordo com a sua preferência ou ajustando-a ao relato se o considerar e o *payoffs* se realiza.

Bem vista para a esquematização proposta, a questão fundamental permanece a mesma desde Fiorina (1986). Este tinha pesquisado sobre a melhor via de delegação para dirimir conflitos, relativos ao controle dos preços das companhias ferroviárias no século XIX, e defendeu que o mais importante sobre a delegação é para que tipo de instituições deve-se delegar. Para criar uma comissão reguladora com amplos poderes para escolher e executar a medida [como no modelo 1], ou deve-se criar normas legais para o cumprimento das tarefas, [a semelhança do modelo 2].

Através de um modelo teórico de decisão que incentivou os legisladores a comparar a utilidade esperada de uma comissão e a execução por via direta da lei, Fiorina conseguiu demonstrar que para o assunto em pauta o método de execução, portanto o modelo 2, possuía maior utilidade esperada.

Quanto à Cabo Verde a delegação existente no interior do Legislativo parece ser mais consentâneo com o modelo 2. Deixando de lado, “outros tantos quinhentos” como, por exemplo, o predomínio do Executivo sobre o Legislativo, quem determina a legislação e, por conseguinte, também as políticas é o Plenário este é o principal. As Comissões Especializadas são os agentes.

Desde logo, a preferência por esta modalidade institucional apresenta um espectro da situação de delegação em que os membros das Comissões Especializadas apesar de investidos de capacidade técnica (recorde-se que o teste das comissões confirma a hipótese da linha informacional) ocupam posição periférica em matéria da produção de leis. Dito de outra forma, o Legislativo cabo-verdiano ao mesmo tempo em que dá sinais de racionalização da sua eficiência, criando instâncias para minimizar os custos, descarta a eficácia ao não utilizá-las para maximizar os *outcomes*. Esta tese demonstrou no capítulo IV, sobre o desempenho da produtividade, que o Legislativo é altamente viscoso e não eficaz. Não controla o Executivo, nem tampouco possui capacidades para produzir políticas. Contudo, em querendo, pode o fazer através do uso de comissões especializadas, na lógica, por exemplo, do modelo 1, proposto por Bendor *et al.*, e não do modelo 2.

Ao estruturar as tomadas de decisão nos moldes do modelo 2, as preferências institucionais parecem mais preocupados em racionalizar a estabilidade do que a eficiência. Aliás, a análise global das relações Legislativo-Executivo apresenta indícios (como a transferência dos custos de decisão para a maioria, a adoção do método proporcional associado a outras variáveis, a arquitetura de um poder executivo dual, etc.) de que a

eficiência dos *outcomes* é preterida à estabilidade institucional. Preocupação que deve ser entendida levando em consideração o contexto falho das várias transições democráticas em África em que Cabo Verde, de forma *sui generis*, conseguiu se afirmar.

Assim, uma análise institucional, que busca entender os *outcomes* das instituições políticas no continente africano depara-se, não raras vezes, com a questão da formalidade institucional *versus* a sua substancialidade. As Comissões Especializadas no Legislativo cabo-verdiano, não dotados de requisitos de funcionalidade para maximizar os *outputs* do Plenário e do Executivo, constituem a nosso ver perdas institucionais por privação de uso.

6. CONCLUSÃO

Nos últimos tempos novas e longas democracias na Europa, América, Ásia, e África vem sendo avaliadas tanto de ponto de vista formal como substantiva, concernentes às suas capacidades de dar resposta às demandas dos cidadãos. Arranjos institucionais e modelos de organização democrática são, diuturnamente, estimados e confrontados com propostas alternativas.

Assim, inspirada num “segundo fôlego”⁸³ sobre as novas democracias, e sintonizada com a metagenda da Ciência Política que tem debruçado sobre a qualidade da democracia, esta pesquisa assumiu a tese de que as instituições constroem a produtividade do Legislativo e buscou avaliar o papel das estratégias partidárias nesse desempenho em Cabo Verde.

Ao versar uma análise sobre as instituições políticas do continente africano, especialmente sobre os países lusófonos (PALOPs) espaço onde se contextualiza a democracia cabo-verdiana, conclui-se que, desde a primeira hora, o processo de transição democrática, ali ocorrido, não distante da independência nacional, defrontou-se com bloqueios institucionais herdados daquele património, criados por elites estabelecidas como hegemónicas, durante aquele período, cujos efeitos impendem, ainda hoje, sobre as estruturas políticas, sociais e económicas dos Estados.

Em Angola, Moçambique e Guiné Bissau, por exemplo, o colapso do processo de transição cedo se manifestou devido à escolha de instituições políticas não inclusivas, consensuais, por parte de uma elite, que negociou o processo da independência nacional e que deteve o controle da agenda no momento da transição democrática e o traduziu em preferências institucionais através da criação de um sistema fechado, com uma democracia minimalista, de fachada, e com custos de manutenção.

Nos remanescentes Estados, como Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, o controle da agenda por parte de novas elites que se constituíram em oposição ao regime de Partido Único levou ao revezamento da elite o que desembocou na criação de engenharias institucionais que garantissem sobretudo, a estabilidade democrática. Contudo, de lá para

⁸³ O primeiro fôlego sobre as novas democracias, sobretudo no contexto africano, foi no sentido de procurar instituições estáveis garantissem o funcionamento da *res pública*.

cá, algumas instituições políticas vem demonstrando ineficientes nos seus *outcomes*. Tal é o caso do Poder Legislativo cabo-verdiano, aqui estudado.

Em todo o caso, como se demonstrou, independentemente da tipologia de transição do regime autoritário vigente, no espaço dos PALOPs preteriu-se as preferências por *policies* às preferências por instituições. Assim sendo, os *outcomes* destas sinalizam, também, o efeito de *path-dependence* (MAHONEY & THELEN, 2009) sobre as instituições.

Em Cabo Verde, a despeito de uma transição democrática pactada e negociada (MEYNES, 2002), a nova elite política, ao garantir o controle da agenda de transição, desenhou novas instituições políticas para gerar incentivos e manter o *status quo*.

Contudo, quando se analisa a engenharia institucional cabo-verdiana, implantada com a democracia, à luz da matriz analítica de Lijphart (2011) que vê o efeito das democracias como decorrente dos seus arranjos Majoritárias e Consensuais, permite-se verificar que, apesar de o país expressar uma combinação do modelo consensual com o modelo majoritário, hoje, alguns arranjos institucionais em tela como o sistema de *checks and balances*, o sistema eleitoral e a organização do Legislativo, demonstram que as características majoritárias se impõe, que as decisões são centralizadoras, estrangulam os atores políticos e condicionam o comportamento individual dos representantes políticos.

O sistema de freios e contrapesos, incorporado na Constituição da República de Cabo Verde de 1992, por exemplo, permite a eleição direta do Presidente da República, com poderes bastante limitados para vetar diplomas, dissolver o Parlamento e o Governo. Em contrapartida, consagra um *Primier presidential* responsável perante o Parlamento, mas com fortes poderes legislativos (Medidas Provisórias, Decretos-lei e Decretos Legislativos). Já o Regimento da Assembleia Nacional concentra poderes de agenda nas mãos das lideranças partidárias, incentiva o comportamento disciplinado dos legisladores e privilegia o trabalho centralizado no Plenário.

Embora, haja, em Cabo Verde, procedimentos expressos que se coadunam com o Modelo Consensualista, como a separação dos poderes, freios e contrapesos institucionais; regra de maioria de dois terços para a realização de alterações (emendas) constitucionais e o sistema eleitoral proporcional, a estes se somam características mais afins ao Modelo Majoritário, ou que produzem efeitos do tipo. São exemplos disso: a Lista Fechada; um

financiamento partidário excludente, com pesados custos para a sobrevivência de novos e pequenos partidos; um elevado *thresholds*; e uma pequena magnitude dos distritos (até a revisão do Código Eleitoral, em 2007).

Em consequência, esses arranjos institucionais influenciou no desempenho do Legislativo em dois eixos: na *constituição das instâncias decisórias* e nas *regras de tomada de decisão*. No primeiro eixo os efeitos foram observados ao nível do recrutamento dos deputados para Assembleia Nacional, embasado na militância partidária e na transformação de suplentes em efetivos, com repercussões negativas no processo de produção de leis. Como assinalámos a Casa Parlamentar cabo-verdiana é, por excelência, bipartidária. Apesar do Código Eleitoral facultar a prerrogativa da incorporação de deputados independentes, nas listas partidárias, dos 295 deputados computados no nosso banco de dados, reportando aos 20 anos da democracia cabo-verdiana, não se encontra nenhum membro independente. Da cifra registada apenas cinco (1 do PCD, na V Legislatura; 2 do ADM na VI e 2 da UCID na VII Legislatura) não pertenciam aos dois partidos majoritários (PAICV e MPD) que se alternaram no poder.

Este padrão partidário de recrutamento manifestou-se de que maneira na proposição de propostas legislativas. Durante o recorte estudado, só encontramos projetos e propostas de lei que tiveram origem no Executivo (a maior quantidade) e nos partidos políticos, através dos Grupos Parlamentares (menor quantidade), com a exceção de um único caso, em que um deputado da oposição, em 2009, apresentou uma emenda para a Revisão Constitucional.

No segundo eixo – nas *regras de tomada de decisão* – os efeitos daqueles são visíveis, desde logo, nos dispositivos que emanam da direção dos partidos políticos que regulam, à margem do Regimento interno da Assembleia Nacional, o comportamento dos deputados na arena parlamentar. Nos Estatutos dos dois partidos que fazem parte do arco do poder a “disciplina do voto” é explicitamente, a montante, estipulada (MPD, ESTATUTOS, artigo 43º, 2013: 13 e PAICV, ESTATUTOS, artigo, 109º, 2010: 37). Num nível conteudal o Movimento Para a Democracia afirma que “A disciplina de voto vincula os membros do Grupo Parlamentar, designadamente em relação à aprovação da Constituição da República, do Programa do Governo, do Orçamento do Estado, das moções de censura ou de confiança e, em geral, às questões relativas à manutenção do executivo governamental”(ibidem). Acresce, ainda, a centralização do poder de agenda

nas lideranças partidárias, os trabalhos no Plenário e as decisões tomadas a porta aberta nas Comissões Especializadas são regras que inibem a fruição de iniciativas individualizadas por parte dos parlamentares.

Vale ressaltar que, pelas constatações observadas, as estratégias partidárias têm “vasos comunicantes” com os arranjos institucionais. Portanto, em outras palavras, é complexa a identificação de qual destes fatores titulados, arranjos institucionais e estratégias partidárias, mais contribui para o ineficiente desempenho do Legislativo cabo-verdiano. Afinal, se os partidos políticos vêm respondendo aos incentivos institucionais, por isso monopolizam a atividade legislativa e capilarizam-se no conjunto do processo político e transferem para o Executivo os custos da atividade legiferante, para que sejam profícuas as reformas que buscam a eficácia do Legislativo deve-se, em primeira mão, proceder com a desvitalização das fidelidades partidárias e proceder com as mudanças que se impõe introduzir.

Embora, a autonomia dos Membros Parlamentares não constitua *per se* panaceia para solucionar a produtividade do Legislativo. A sua institucionalização, seja pela via de um sistema eleitoral misto, de listas abertas, ou fechadas mediante a realização das primárias pelas comunidades locais, constituiria um passo bastante qualificado para sedimentar a conexão entre a arena eleitoral e a arena parlamentar. Pois, os eleitores teriam maior capacidade de fiscalizar os seus representantes e vocalizar as suas preferências perante eles. O mesmo pode-se dizer a respeito das regras decisórias. A promoção de uma distribuição mais equilibrada dos poderes de agenda e veto entre os atores políticos, bem como o aumento da centralidade do sistema das comissões aperfeiçoaria os instrumentos de *accountability* e tornariam mais plurais as fontes de informação dos legisladores.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, S. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados:** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 31, n.1, p. 5-34, 1988.
- ALDRICH, J. H. **Why Parties?:** the origin and transformation of political parties in America. Chicago: University of Chicago Press, 1995.
- ALMADA, D. **A Construção do Estado e a Democratização do Poder em Cabo Verde.** Edição do autor: Cidade da Praia, 2011.
- ALMOND, G.; VERBA, S. (Eds). **The Civic Culture Revisited.** Boston: Little Brown, 1980.
- AMES, B. **The Deadlock of Democracy in Brazil.** Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001
- ANDERSON, G. M; ROBERT D. T. *Legislative Monopoly and the Size of Government,* Southern Economic Journal 54, 529-545, 1988.
- ANGLIN, D. Independent Black Africa: retrospect and prospect. In: **International Journal.** Spring: n. 2, v. 39, p. 481-504, 1984.
- ANJOS, J.C.G. **Intelectuais, Literatura e Poder em Cabo Verde:** lutas de definição da identidade nacional. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2006.
- AR ALGERIA. "Algeria". *The Annual Register:* A Record of World Events, 2004
- ARAÚJO, P. M. Perfil parlamentar e composição das comissões no Senado Federal. In: **VIII Encontro da ABCP,** 2012, Gramado. Anais do VIII Encontro da ABCP, 2012.
- AREND, L. **Thinking about democracy:** power sharing and majority rule in theory and practice. New York: Routledge, 2008.
- BADIE, B. **L'État imperte:** l'occidentalisation de l'ordre politique. Paris: Fayard, 1992.
- BADIE, B.; HERMET, G. Política Comparada. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- BAILEY, K. **Congress Makes a Law.** New York: Columbia University Press, 1950.
- BAILEY, F. G. **Gifts and poison:** the politics of reputation. New York: Schocken Books, 1971.
- BAKOLO, M. Promessas e Incertezas. **O Correio da UNESCO.** Revista, Ano 21, n.1, p.12-18, jan. 1993.
- BARROS, C.. **Gênese e formação da moderna elite político-administrativa**

cabo-verdiana. 2012. 403 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais e Políticas) – Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Cabo Verde e Universidade Católica de Louvain-la-Neuve, Praia, 2012.

BARRY, B. **Political Argument.** London: Routledge & Kegan Paul, 1965.

BARTON, A. H. Background. *Attitudes and Activities of American Elites.* In: GWEN MOORE (Ed.). **Research in Politics and Society.** Volume 1: Studies of the Structure of National Elite Groups. Greenwich, CT: JAI Press, p. 173-218, 1985,

BAUMGARTNER, F. R.; Bryan D. J. Representation and agenda setting. Paper presented at the 2003 annual meeting of the American Political Science Association. Philadelphia: PA, 2003.

BEST, H.; COTTA, M. **Parliamentary Representatives in Europe: 1984-2000.** Oxford: Oxford University Press, 2000.

BIRNBAUM, P. (dir.). **Les Élités socialistes au pouvoir: les dirigeants socialistes face à L'État,** 1981-1985. Paris: PUF, 1985.

BLONDEL, J. **Comparative Legislatures.** Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1970.

BOUDON, R. **La Logique du social.** Paris: Librairie Hachette, 1979.

BOURDIEU, P. **Propôs sur le Champ Politique.** Lyon: Presses Universitaires de Lyon, 2000.

BRATTON, M.; WALLE, N. **Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective.** New York: Cambridge University Press, 1997.

BRAUNINGER, T.; DEBUS, M.; WUST, F. **Governments, Parliaments and Legislative Activity.** Paper, University of Konstanz, 2008.

BRETON, A. **The Economic Theory of Representative Government.** London: Macmillan, 1974.

BRITO, W. Um balanço da Constituição de 1992. In: **Direito e Cidadania.** Revista. Maio, 1999, págs. 13 e segs.

BROMLEY, N. K. **Law space and geographies of power.** New York: The Guilford Press, 1994.

CABO VERDE. Assembléia Nacional. **Código Eleitoral.** Lei nº56/2010/B.O. 29, Iº Suplemento, Mar., 2010.

CABO VERDE. Assembleia Nacional. Suplemento ao “Bolitim Oficial”, nº 3 – 25 de Jan., 1991.

CABO VERDE, Assembléia Nacional. Iº Série. Suplemento “B.O.” 14 de Mar., 2006.

CABO VERDE. Movimento Para a Democracia. Estatutos, em conformidade com as alterações aprovadas pela X Convenção Nacional. Praia, 12 a 14 de julho, 2013.

CABO VERDE. Partido Africano da Independência de Cabo Verde. Estatutos do PAICV aprovados no XII Congresso. Praia, 22 a 24 de Janeiro de 2010.

CABO VERDE. Regimento da Assembléia Nacional. Praia, 2014.

CABO VERDE. Constituição da República. Praia, 2010.

CABO VERDE. AVOZ. Semanário Independente de Cabo Verde. 27 de Fevereiro de 2015.

CABO VERDE. INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. Recenseamento Geral da População. Praia, 2010.

CAREY, J. Term limits and Legislative Representation. New York: Cambridge University Press, 1998.

CARROLL, R; SHUGART, M. S. In: MUNCK, G. L. (Ed.). Neo-Madinsonian Theory and Latin American Intitutions: Regimes and Democracy in Latin América. Oxford: Oxford University Press, p.51-101, 2007.

CHABAL, P. (Org.) **History of postcolonial Lusophone Africa**. Londres: C. Hurts & Co. Ltd., 2002.

CHEIBUB, J. A. O Poder legislativo nas democracias contemporâneas. **E-legis**. Brasília: n. 10, p. 7-25, jan/abr 2013.

CHEIBUB, J. A.; LIMONGI, F. From conflict to coordination: Perspectives on the study of executive-legislative Relations. **RIEL**. Belo Horizonte: n.1, 2010.

CHEIBUB, J.A.; ADAM, P.; SEBASTIAN, M. S. Government Coalitions and Legislative Sucess Under Presidentialism and Parliamentarism. **British Journal of Political Science**, v.34, p. 565-587, 2004.

CHEGE, M. **The Military in the transition to democracy in Africa**: Some Preliminary Observations. Dakar: CODESRIA, Bulletin, n. 3, 1995.

COHEN, J. **Deliberative democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

CHRISTOFILOPOULOU, P. *Professionalism and Public Policy Making in Greece: the influence of engineers in the local government reforms*. **Public Administration** vol. 70. p. 99-118, 1992.

CLAUSEN, A. R. **How Congressmen Decide**. New York: St. Martin's, Press, 1973.

COLLIER, R.; COLLIER, D. Shaping the political arena: critical junctures, labor movement and regime dynamics. In: **Latin América**. Princeton: Princeton University Press, 1991.

COSTA, D. O Papel do Chefe de Estado no Semipresidencialismo Cabo-verdiano, 1991–2007. In: O Semi-Presidencialismo nos Países de Língua Portuguesa. Ed. Marina Costa Lobo; Octavio Amorim Neto. Lisbon: ICS, p.105–138, 2009.

COUTINHO, Â.S.B.. *Parti Africaine Pour l'Indépendance de la Guinée et du cap Vert: des origines à la Scission: études des parcours individuels, de stratégies familiales et d'idéologies*. 2004. 237f. Tese de Doutorado. Paris: Université Paris I, 2004

COX, G. W. The Organization of democratic legislatures. In: Barry, R. Weingast and Donald A. Wittman (Eds). **The Oxford Handbook of Political Economy**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

COX, G.; MCCUBBINS, M. **Legislative Leviathan: Party government in the house**. Los Angeles: University of California Press, 1993.

COX, G. W.; MCCUBBINS, M. **Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives**. Cambridge: University Press, 2005.

CRAIN, W. M.; HOLCOMBE, R.; TOLLISON, R. Monopoly Aspects of Political Parties. **Atlantic Economic Journal**, 7:2, p.54-58, 1979.

CRAWFORD, Y. Democratization in Africa. In: WIDNER, J. (ed) *Economic Change and Political Liberalization in Sub-Saharan Africa*. Baltimore: John Hopkins University Press, p. 232-258, 1994.

DAHL, R. **Polyarchy: Participation and Opposition**. New Haven: Yale University Press, 1971.

DAMGAARD, E. How Parties Control Committee Members? In: HERBERT, D. (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York: St. Martin's Press, p. 325-308, 1995.

DARON, A.; JAMES, R. **Why Nations fail?** The origins of power, prosperity and poverty. New York: Crown, 2012.

DEERING, C. J.; SMITH, S. S. **Committees in Congress**. (3^a ed.). Washington: D.C., Congressional Quarterly Inc., 1997.

DENZAU, A. T.; Robert J. M. Gatekeeping and monopoly power of committees: an analysis of science and sophisticated behavior. **American Journal of Political Science**, n.27, p. 740-761, 1983.

DOWNS, A. **Uma Teoria Económica da Democracia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

DUVERGER, M. A New Political System Model: Semi-Presidential Government. **European Journal of European Research** 8, n.º. 2, p.165-187, 1980.

_____. **Political parties**. Their organization and activity in the modern state. Nova Iorque: John Wiley Inc, 1954.

_____. The influence of electoral systems on political life. **International Social Science**. Bulletin nº3, p. 314-52, 1951.

DYE, T. R. **Who's Running America? The Bush Restoration**. 7th. Ed. Upper Saddle River, N. J.: Prentice Hall, 2002.

ELGIE, R. Exogenous Political Institutions?: Constitutional Choice in Postindependence Francophone Sub-Saharan Africa. **Political Research Quarterly**, 65 (forthcoming 2012).

ELIAS, N. **Introdução à Sociologia**. Lisboa: Edições 70, 1999.

FAGE, J. D. **História da África**. Lisboa: Edições 70, 2010.

ELSTER, J. **Deliberative democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

EPSTEIN, D.; O'HALLORAN, S.. **Delegating Powers: A transaction cost politics approach to policy making under separate powers**. Cambridge: University Press, 1999.

ÉVORA, R. **Poder Legislativo no Regime Democrático em Cabo Verde**. 2009. 249 f. Tese. (Doutorado em Sociologia) - Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Mudança constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, nº 29, p.175-200, 1995.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: 2.ed, Editora FGV, 2001.

FONSECA, J.C. Do regime de partido Único à democracia em Cabo Verde: as sombras e a presença da Constituição Portuguesa de 1976. In: **Themis**.. Número especial. 30 anos da Constituição portuguesa. 1976-2006, págs.81 e segs., 2006.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979

FRAZER, N. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In: C. Calhoun (ed.). **Habermas and the Public Sphere**. Cambridge: MIT Press, 1996.

FURTADO, C. **Gênese Reprodução da Classe Dirigente em Cabo Verde**. Praia: ICL, 1997.

GALLAGHER, M.; MARSCH, M. (eds.). **Candidate selection in comparative perspective: The secret garden of politics**. London: Sage publications, 1988.

GARCÍA MONTERO, M. **Presidents y parlamentos: Quién controla la actividad legislativa en América Latina?** Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas – CIS, 2009.

GAXIE, D. Les logiques durecrutement politique. *RevueFrancaise de Science Politique*, v. 38/3, juin 1980.

GOMES, C. A. De como o poder se produz: Angola e as suas transições. 2009. 464 f. Tese (Doutoradamento em Sociologia) - Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, Coimbra.

GOUVEIA, J. B. Sistemas Constitucionais africanos de língua portuguesa: a caminho de um paradigma. In: **Themis**. Número especial, p. 119 e segs, 2006.

GRANT, J. T.; KELLY, N. J. Legislative Productivity of the U.S. Congress, 1789–2004. **Political Analysis**, 2008.

GRIFFITH, E. S. *Congress, Its Contemporary Role*. 3rd edition. New York: New York University Press, 1961.

HABER, S.; Menaldo, V. A. Do natural resources fuel authoritarianism? A reappraisal of the resource curse. **American Political Science Review**, n.105. p. 1-26, 2011.

HABERMAS, J., The public sphere: an encyclopedia article. *New German Critique*, v.1, n.3, p.49-55, 1964.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As Três Versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**. São Paulo, n. 58, 2003.

HALL, R. **Participation in Congress**. New Haven: Yale University Press. 1996.

HAMMOND, T. H.; GARY J, M.. The Core of the Constitution. **American Political Science Review**. n. 81, p. 115-74, 1987.

HAYEK, F. A. **O caminho da Servidão**. 5.ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HENNING, C. H. A formal modelo for Law production by Government as a natural monopoly. In: HERBERT, D. (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York: St. Martin's Press, p.18-51, 1995.

HONZKI, G. Functional Clarification of Parliamentary Committees in Hungary: 1990-98. In: OLSON, D.; CROWTHER, W. (Eds.). *Committees in Pos-communist Democratic Parliaments: comparative institutionalization*. Columbus, Ohio: The Ohio State University Press, 2002.

HOWELL, W. E.; E. SCOTT ADLER; CHARLES, C.; CHARLES, R. Divided government and the legislative productivity of Congress. **Legislative Studies Quarterly**. v. 25, p. 285–312, 2000.

HUBÉ, N. Le recrutement social des professionnels de la politique. In: COHEN, A; LACROIX, B.; RIUTORT, P. *Nouveau Manuel de Science Politique*. Paris: La Découverte, 2009.

HUBER, J. D.; POWELL JR. G. Bingham. Congruence between Citizens and Policy makers in Two Sisions of Liberal Democracy. *World Politics*. 46, p. 291-326, 1994.

HUBER, J. **Rationalizing Parliament: Legislative Procedure and Party Politics in France.** Cambridge: Cambridge University press, 1996.

HUMPEL, C. G. **Aspects of Scientific Explanation.** Nova Iorque: Free Press, 1965.

HUNTINGTON, S. **A Terceira onda: a democratização no final do século XX.** São Paulo: Ática, 1994.

INGBERMAN, D. E.; Dennis A. Y. **Circumventing formal structure through commitment: presidential influence and agenda control.** Unpublished manuscript. Pennsylvania: University of Pennsylvania, 1986.

INGLEHART, R. Cultura e Democracia. In: Harisson, L. E.; HUNTINGTON, S. P. (Orgs.). *A Cultura importa: os valores que definem o progresso humano.* Rio de Janeiro: Record, 2002.

JOGERST, M. **Reform in the House of Commons: the select committee system.** Kentucky: The University Presses of Kentucky, 1993.

JOSEPH, R. Africa, 1990-1997: from abertura to closure. In: **Journal of Democracy**, v.9, n. 2., p. 3-17, Ap. 1998.

JUDGE, D. East Central European Parliaments: The First Steps. In: Attila (ed.), *The Emergence of East Central European Parliaments: The First Steps* (Buda-pest: Hungarian Centre of Democracy Studies Foundation), p. 22-34, 1994.

KIEWIET, D. R.; MATHEW, D. M. Presidential influence on congressional appropriations decisions. **American Journal of Political Science**. n.32, p. 713-36, 1988.

_____. **The logic of delegation: Congressional parties and the appropriation process.** Chicago: University of Chicago Press, 1991.

KINZO, M. G. Os partidos no eleitorado: Percepções públicas e laços partidários no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 57, p. 65-81, 2005.

KITSCHOLT, H. The Internal Politics of Parties: The Law of Curvilinear Disparity Revisited. **Political Studies**, v. 37, n.3, p. 65-81, 1989.

KOUDAWO, F. ; MENDY, P. K. **Pluralisme Politique en Guiné-Bissau.** Bissau: INEP, 1996.

KREHBIEL, K. **Information and Legislative Organization.** Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1991.

KREHBIEL, K. **Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking.** Chicago: University of Chicago Press, 1998.

KRUERG, A. The political economy of the rent-seeking society. In: **American Economic Review**, 64, p. 291-303, 1974.

KWENZI, M.; LAMBRIGHT, G. Party System Institutionalisation in 30 African Countries. **Party politics**, 7 (4): p. 437-468, 2001.

LAMOUNIER, B. Brazil: Toward Parliamentarism? In: The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America (ed), JUAN J. Linz ; ARTURO, V.,. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, p. 253–293, 1994.

_____. **Forma de governo e representação**: Três estudos. São Paulo: IDESP, 1987.

_____. **Partidos e Utopias**: O Brasil no limiar dos anos 90. São Paulo: Loyola, 1990.

LAPALOMBARA, J. **Politics within nations**. Englewood Cliffs, NJ. : Prentice Hall, 1974.

LASSWELL, H. **Política**: Quem ganha o que, quando, como. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1984.

LAUNDY, P. **Parliaments in the Modern World**. Aldershot: Gower, 1989.

LERNER, R.; NAGAI, A. K.; ROTHMAN, S. **American Elites**. New Haven: Yale University Press, 1996.

LIJPHART, A. **Electoral Systems and Party Systems**: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990. Oxford: 1994.

_____. **Modelos de Democracias**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

_____. ‘The Political Consequences of Electoral Laws, 1945–1985’. **American Political Science Review**84: 481–96, 1990.

_____. **Democracy in Plural Societies**. New Haven, Conn.: Yale University Press, 1977.

_____. **Democracies**: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries. New Haven/London: Yale University Press, 1984.

LIU, Yu-Ming.; MUSGRAVE, P. Refining the oil curse: Country-level evidence from exogenous variations. In: Resource Income. **Comparative Political Studies**, 201X (X), p. 1-27, 2013.

LONGLEY, L. D.; DAVIDSON, R. H. Parliamentary Committees: Changing Perspectives on institutions. In: LONGLEY, L. D.; DAVIDSON, R. H. (Eds.). The New Roles of Parliamentary Committees. London: Portland, OR: F. Cass, 1998.

LOPES, J. V. **Cabo Verde**: Os bastidores da independência. Praia-Mindelo: Instituto Camões, 1996.

LOWI, T. J. Four Systems of Policy, Politics and Choice. In: **Public Administration Review**, July/Aug. 1972.

- LOWI, T. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. *World Politics*, vol. XVI, nº4, p. 677-715, 1963.
- MACKAY, R. J.; CAROLYN, L. W.. Commodity bundling and agenda control in the public sector. *The Quarterly Journal of Economics*, p.611-635, 98 (4),1983.
- MAGDALENO, F. S. **A Territorialidade da Representação Política**: vínculos territoriais de compromisso dos deputados fluminenses. São Paulo: Annablume, 2010.
- MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining Institutional Change**: Ambiguity, Agency, and Power. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- MAINWARING, S.; TIMOTHY, R. La Institucionalización de los Sistemas de Partido en América Latina. *América Latina Hoy*. Vol. 16, 1997.
- MAINWARING, S.; SHUGART, M. S. **Presidentialism and democracy in Latin América**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- MANIN, B. **Los principios del gobierno representativo**. Madrid: Alianza Editorial, 1998.
- MARENCO, A. Estudo de Elites Políticas explicam como Instituições tornam-se Instituições? **BIB**. São Paulo, nº 65, p.5 -26, 1º Semestre, 2008..
- _____. **Não se Fazem Mais Oligarquias como Antigamente**: recrutamento parlamentar, experiência política e vínculos partidários entre deputados brasileiros (1946-1998). 2000. 290 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.
- _____. Quando Leis Não Produzem os Resultados Esperados: financiamento Eleitoral em Perspectiva Comparada. **Dados**. Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 53, n.4, p. 821-853, 2010.
- _____. *Path-dependency, Instituciones en Perspectiva Comparada*. **Revista de Ciência Política**. Santiago, v. 26, p.53-75, 2006.
- MARK, A. P. Delegation, agency, and agenda setting in the European Community. *International Organization*, 51, p. 99-134. 1997.
- MATTHEWS, D. R. Legislative Recruitment and Legislative Careers. **Legislative Studies Quarterly**, v, 9, nº4, p. 547-585, Nov, 1984.
- MATTEWS, R. C. O. The Economics of Institutions and the Sources of Growth. *Economic Journal*, 96: 384, 903-918, 1986.
- MATTSON, I.; STRØM, K. *Parliamentary Committees I*. **Parliaments and majority rule in Western Europe**, p. 249, 1995.
- MAURER, L. M. **Parliamentary influence in a new democracy: The Spanish congress**. *The Journal of Legislative Studies*, 5, 2: 24 - 45, 1999.

MAYHEW, D. **Congress: The Electoral Connection**. New Haven: Yale University Press, 1974.

_____. **Divided we govern: Party control, lawmaking and investigations, 1946–2002**. 2nd ed. New Haven, CT: Yale University Press, 2005.

MCKELVEYR, D. Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control', **Journal of Economic Theory**, Vol.16, p.472-82, 1996.

METCALF, Lee Kendal. "Measuring Presidential Power." **Comparative Political Studies** 33, n. 5, p. 660–685, 2000.

MEZEY, M.L. **Comparative Legislatures**. Durham, NC: Duke University Press, 1979.

MEYNS, Peter. **Cape Verde: An African Exception**. **Journal of Democracy** 13, n. 3., p.153–165, 2002.

MILLER, W.E.; STOKES, D. E. Constituency Influence in Congress. **The American Political Science Review**, v. 57, Issue I, p. 45-56, Mar., 1963.

MINGOLO, W. D. **Local histories/Global Designs: Coloniality, Subaltern Knowledges and Border Thinking**. Princeton: Princeton University Press, 2000.

MIRANDA, J. Manual de Direito Constitucional. Tomo I. **Preliminares: O Estado e os Sistemas Constitucionais**. Coimbra: 8ª Edição, 2009.

MORAIS, C. B. Tópicos para a formação de uma comunidade constitucional lusófona. In: **Ub Ad Omnes**. 75 anos da Coimbra Editora. Obra colectiva. Coimbra, p.55 e segs., 1998.

MOUZELIS, N. **Politics in the semi-periphery Early parliamentarism and late industrialisation in the Balkans and Latin America**. London: Macmillan, 1986.

MOZAFFAR, S.; SCARRITT, J. The puzzle of African party systems. *PartyPolitics* 11(4), p. 399-421, 2005.

MULLER, G. Comissões e partidos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.48, n. 2, p. 371-394, 2005.

_____. **Existem Lógica no recrutamento para as comissões?** Um estudo comparado do recrutamento para as comissões permanentes da Câmara dos Deputados entre as legislaturas de 1991/1994 e 1995/1999. 2007. 210 f Tese (Doutorado em Ciência Política) -Programa de Pós- graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

NETO, A. Instituições políticas e sistemas constitucionais nos países africanos de expressão portuguesa. Luanda, 2003.

- NICOLAU, J. A Reforma da representação proporcional no Breasil. In: BENEVIDES, M.V.; VANNUCHI, P; KERCHE, F. Reforma Política e Cidadania. São Paulo: Perseu Abramo, p. 201-24, 2003.
- NOHLEN, D. **Sistemas electorales del mundo**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1981.
- NORRIS, P. **Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited**. London: Cambridge University Press, 2011.
- _____. **Democracy Time-series Dataset: Variable Labels**, january, 2009.
- _____. **Passages to Power: Legislative Recruitment in Advanced Democracies**. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1997.
- NORRIS, P.; LOVENDUSKI, J. **Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- NORTON, P. **Parliament and Policy in Britain: The House of Commons as a Policy Influence**. In: Norton (Ed.). Legislatures, p.178, 1990.
- NORTH, D. **Institutions, institutional change and economic development**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- _____. A Transaction Cost Theory of Politics. **Journal of Theoretical Politics**. nº2: p. 355-367, 1990.
- NZOUANKEU, J. M. Africa y la idea de la democracia. **Revista Internacional de Ciências Sociais**. Vol. 43, p. 395-407, Jun. 1991.
- OFFERLÉ, M. (Org.). **La profession politique, XIXe-XXe siècles**. Paris: Belin, 1999.
- OMGBA, L. D. On the duration of political power in Africa: The role of oil rents. **Comparative political Studies**, v. 42, n.3, p. 416-436, Mar., 2009.
- ORTIZ, D.R.; ISSACHAROFF, S. **Governing through intermediaries**. In: Virginia Law Revie. Virginia: Universty of Virginia, v. 85, n.8., p. 1627-70, 1999.
- BROMLEY, N. K. **Law space and geographies of power**. New York: The Guilford Press, 1994.
- PANEBIANO, A. **Modelos de partido: Organização e poder nos partidos políticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PEREIRA, C.; MUELLER, B. Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 15, n. 43, p. 45-67, jun. 2000.

PEREIRA, C.; Rennó, L. O que é que o Reeleito Tem? Dinâmicas Político-Institucionais Locais e Nacionais nas Eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados, **Dados**. Rio de Janeiro, v. 44, n.2, 2001.

PERES, P. S. Comportamento ou Instituições? A Evolução histórica do neo-institucionalismo da Ciência Política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 68, p.53-71, Out, 2008.

_____. 2000. Sistema Partidário e Institucionalização Democrática: análise das teorias de sistemas partidários, do conceito de institucionalização e de suas formas de mensuração. Availableat: <http://works.bepress.com/pauloperes/16>. Acessado aos 27 de fevereiro de 2015.

_____. Institucionalização do Sistema Partidário ou Evolução da Competição? Uma proposta de interpretação econômica da volatilidade eleitoral in www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762013000100002&script, Acessado aos 12 de Setembro de 2013.

PITKIN, H. F. Representação: palavras, instituições e idéias. **Lua Nova**. 67. São Paulo, 2006.

POLSBY, N. The Institutionalization of U.S. House of Representatives. **American Political Science Review**. Washington, v. 62, Mar. 1968.

_____. 'Legislatures', reprint. In: POLSBY, N. (Ed.). *Legislatures*. New York: Oxford University Press, p. 128, 1990 [1975].

POLITY IV Project: *Dataset Users' Manual*, 2013.

PRZEWORSKI, A. **Ama a incerteza e serás democrático**. Tradução de Roseli Martins Coelho. **Novos Estudos Cebrap**. São Paulo, n.9., p.36-46. Jul. 1984.

_____. **Democracia e Mercado**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

PUTNAM, R. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

QUIJANO, A. The Colonial nature of power and Latin Americas cultural experience. In: BRICENÕ, L.; ROBERTO, S.; HEINZ, R. (Eds.). *Social Knowledge: Heritage, Challenges*. **Perspectives** (Montreal: International Sociological Association, Pre-Congress Volumes) Vol. 5, 1998.

RAE, D. **The political consequences of electoral laws**. New Haven: Yale University Press, 1989.

RASCH, B. E. Legislative debates and democratic deliberation in Parliamentary systems. Presentation at the Oslo-Yale International Workshop on Epistemic Democracy In Practice. Yale University: New Haven, 20-22 October, 2011.

REPÚBLICA DE ANGOLA. Regimento da Assembléia Nacional. Luanda, 2012.

REPÚBLICA DE GUINÉ-BISSAU. Regimento da Assembléia Nacional Popular, 1994.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. Regimento da Assembléia da República, 2013.

REPÚBLICA DE SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE. Regimento da Assembléia Nacional, s/d.

RILEY, S. Political Adjustment or Domestic Pressure: democratic politics and political choice in Africa. **Third World Quarterly**. vol. 13, p. 539-551, Sept, 1992.

ROTHSTEIN, B. Political institutions – An overview. In: GOODIN, R.; E HANS-DIETER KLINGEMANN (Orgs.). **A new handbook of political science**. Oxford: OUP, p.133-166, 1996.

ROMER, T.; HOWARD, R. Political resource allocation, controlled agendas and the status quo. **Public Choice**. Springer, n. 33, p.27-43, 1978.

RONALD, I.; NORRIS, P. **Sacred and secular: Religion and politics Worldwide**. Cambridge: University Press, 2004.

SAMUELS, D. J., Progressive Ambition, Federalism, and Pork-Barreling in Brazil. Trabalho apresentado na Conference on Legislatures and Democracy in Latin America, Cidade do México, 1998.

SANDERS, E. Historical Institutionalism. In: RHODES, R. A. W.; BINDER. S. A.; ROCKMAN, B. A. (Orgs.). **The Oxford book of political institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

SANCHES, E. R. Institucionalização do Sistema Partidário e Democratização em Cabo Verde (1991-2011). In: SARMENTO, C. M.; COSTA, S. (Orgs.). **Entre África e a Europa: Nação, Estado e democracia em Cabo Verde**. Coimbra: Almedina, p. 249-270, 2013.

SANTANA, L. Perfil, trajetórias e ambição política dos legisladores. **Teoria e Sociedade**, nº 16, 2 - julho-dezembro de 2008.

SANTOS, B. S. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. Porto: Afrontamento, 1994.

SANTOS, F. Escolhas institucionais e transição por transação: sistemas políticos de Brasil e Espanha em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2000.

_____. Partidos Políticos e Comissões Permanentes na Câmara dos Deputados: 1995-1998 [TEXTO não Publicado], 2001.

_____. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Minas Gerais: Editora UFMG, 2003.

_____. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. **Dados**, vol. 45, nº 2, 2002.

SARTORI, G. **Parties and Party System: A Framework for Analysis**. New York: Cambridge University, 1976.

_____. **Elementos da Teoria Política**. Madrid: Alianza Editorial, 2005.

SAWICKI, F. **Les réseaux du Parti Socialiste: Sociologie d'un milieu partisan**. Paris: Belin, 1997.

SCARROW, S. Party Subsidies and the Freezing of Party Competition: Do Cartel Mechanisms Work? **West European Politics**, v. 29, n.4., p. 619-639, 2006.

_____. Political Finance in Comparative Perspective. **Annual Review of Political Science**. n.10, 2007. p. 363-390.

SCHAP, D. Executive veto and informational strategy: a structure-induced equilibrium analysis. **American Journal of Political Science**.30: 755-70,1986.

SCHEPSLE, K. Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach. In: FAN, James (Ed.). **Political Science in History**. New York: Cambridge University Press, 1995.

SHEPSLE, K. A; WEINGAST, B.R., Positive Theories of Congressional Institutions, **Legislative Studies Quarterly**, Vol.19, No.2, p.148-79,1994.

SCHUMPETER, J. **Capitalism, Socialism, and democracy**, New York: Harper & Brothers, 1950.

SEIBERT, G. **Comrades, Clients and Cousins: Colonialism, Socialism and Democratization in S. Tomé and Príncipe**. Leiden and Boston: Brill, 2006.

SELZNICK, P. **A theory of Organizational Commitments** in Reader in bureaucracy, Robert Merton (ed.), Glencol, Ill: The Free Press, P. 194-202, 1952.

SIAVELIS, P.; MORGENSTERN, S. (Eds.). **Pathways to power: Political recruitment and candidate selection in Latin America**. University Park: Penn State University Press, 2008.

SIKK, A. Party Financing Regimes and Emergence of New Parties in Latvia and Estonia. Paper presented at the ECPR Joint Sessions workshop The Political Representation of Social Interests in Central and Eastern Europe. Uppsala, 13-18 April 2004.

SILVA, M. P. Sistema de Governo a Singularidade Cabo-verdiana: I Congresso do Direito de Língua Portuguesa, Reitoria da Universidade Nova de Lisboa, 6 e 7 de Maio de 2009.

SHAW, M.(eds.) **Committees in Legislatures: A Comparative Analysis**, Oxford: Martin Robertson, 1979.

SHUGART, M. S.; JOHN, M. C. **Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics**. New York: Cambridge University Press, 1992.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalism, Socialism and Democracy**. New York: Harper & Row, Third edition, 1950.

SILVEIRA, O. **África ao Sul do Sahara: Sistemas de partidos e Ideologias de socialismo**. Lisboa: África debates, 2004.

SMITH, A. **The wealth of Nations**. Modern Library Edition. New York: The Modern Library, 1937.

SMITH, S.S. **Party Influence in Congress**. Cambridge: University Press, 2007.

SQUIRE, P. Membership Turnover and the efficient processing of Legislative. **Legislative Studies Quarterly**, v. 23, n. 1, p. 23-32. Feb, 1998.

STRØM, K. Parliamentary committees in europeandemocracie. **The Journal of Legislative Studies**, 4: 1, P. 21-59, 1998.

STROM, K. Parliamentary Government and Legislative Organization. In Herbert Döring, ed., *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York: St. Martin's Press, p.81-51, 1995:

SULEIMAN, E.; MENDRAS, H. **Le recrutement des élites en Europe**. Paris: La Découverte, 1995.

TILLY, C. *Democracia*, Petrópolis, RJ, Editora Vozes, 2013.

TSEBELIS, G. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 12, n. 34, 1997.

_____. **Jogos Ocultos: Escolha Racional no campo da Política Comparada**. Tradução Luiz Paulo Rouanet. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

TULLOCK, G. The Welfare costs of monopoly, of tariffs, monopolies and theft. In: *Wester Economic Journal*, 5, p. 224-232, 1967.

TULLOCK, G., Efficient rent seeking. In: J. M. Buchanan, R. Tollison; G. tullock, eds., *Toward a theory of the Rent-sseeking Society*: College Station, Texas A & M University Press, 1980.

VARELA, A. As Regras de Financiamento Partidário em Cabo Verde: da cartelização à contração do sistema partidário. Paper apresentado na disciplina de Teoria de Partidos Políticos. PPG-CP, UFRGS, [Manuscrito], 2013.

WARE, A. **Political parties and party systems**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

WEBER, M. **Economy and Society**. Berkley: University of California, 1977.

WEBER, M. **Parlamento e Governo na Alemanha reordenada: crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos**. Rio de Janeiro: Vozes, 1993.

WEINGAST, B. **Political Institutions: Rational Choice Perspectives**. A New Handbook of Political Science. H. D. K. R.E. Goodin. Oxford: Oxford University Press, p.167-190, 1996.

YOUNG, G; HEITSHUSEN, V. Party and the dynamics of congressional committee composition in the US House. 1947-96. **British Journal of Political Science**. London: v. 33, n. 4, p. 659-679, 2003.

YOUNG, I. M. Comunicação e o outro: além da democraciadeliberativa. In: L. Souza. (Org.). Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001.