

**TRANSIÇÃO CONSTITUCIONAL *versus* TRANSFORMAÇÃO
CONSTITUCIONAL: ANGOLA E A NECESSIDADE DE UM NOVO
PARADIGMA FUNDACIONAL**

Maria da Imaculada Melo

Juíza jubilada do Tribunal Constitucional de Angola
Palácio da Justiça, Rua 17 de Setembro, Cidade Alta
Luanda, Angola

imamelo59@gmail.com

ORCID: 0009-0005-6406-3814

CRedit: conceptualização, redação do rascunho original

Transição constitucional versus transformação constitucional: Angola e a necessidade de um novo paradigma fundacional

Este texto sustenta que a transição constitucional equacionada para Angola da I para a II República (1991/92) e para a III República, não produziu a rutura subjacente a este instituto. Não se verificou o pressuposto essencial da transição constitucional no sentido de provocar uma rutura total com o regime em superação e de instalar outros fatores do poder e um regime diferente. Outrossim, verificou-se um processo de “transformação constitucional” que manteve vários traços fundamentais do anterior regime. Perante esta realidade, urge reformas estruturais do Estado, em consonância com as necessidades da atualidade sociopolítica angolana, que aqui se apresentam, centradas essencialmente na importância de um eventual Parlamento bicameral e na despartidarização do Estado por via da reforma do Direito e da Justiça.

Palavras-chave: transição constitucional, Constituição e desfasamentos
jusconstitucionais, emergência de novo paradigma fundacional

Constitutional transition versus constitutional transformation: Angola and the need for a new founding paradigm

This text argues that the constitutional transition envisaged for Angola from the First to the Second Republic (1991/92) and for the Third Republic, did not produce the rupture underlying this institute. The essential assumption of the constitutional transition, in the sense of causing a total rupture with the existing regime and installing other factors of power and a different regime, did not occur. Furthermore, there was a process of “constitutional transformation”, which maintained several fundamental features of the previous regime. Face with this reality, there is an urgent need for structural State reforms in line with the needs for current Angolan social and political affairs, which are outlined herein, focused essentially on the importance of an eventual bicameral Parliament and the depar-tisanship of the State through the reform of the Law and Justice.

Keywords: constitutional transition, Constitution and legal-constitutional gaps,
emergency of a new foundational paradigm

Recebido: 3 de abril de 2023

Aceite: 19 de maio de 2023

Este texto versa sobre o fenómeno da transição constitucional em Angola, que foi o mecanismo usado para se alterar a Constituição material, funcionando como instrumento de suporte da transição política que se efetuou da I república, inaugurada pela Lei Constitucional de 1975, para a II república, sustentada, do ponto de vista jusconstitucional, pela Lei Constitucional de 1991, posteriormente complementada pela Lei Constitucional de 1992. Vislumbra-se com esta base jusfundamental o asseguramento de um sentido instrumental da Lei Constitucional de 1992, porque do ponto de vista procedimental, a Lei Fundamental de 1992 contemplava:

o conjunto de normas com uma dupla finalidade de definição do regime de elaboração e da aprovação da Constituição formal e de estruturação do poder político no interregno constitucional, associada à função de eliminação ou irradiação de resquícios do antigo regime. (Miranda, 2002, p. 533)

Por conseguinte, contrapõe-se à Constituição definitiva que, como refere Jorge Miranda, é de “duração indefinida para o futuro e pretende ser a Constituição produto final do processo constituinte” (Miranda, 2002, p. 533). Ou seja, no caso de Angola, a Lei Constitucional de 1992 deu lugar à aprovação da Constituição da República de Angola, CRA, e com isto entrou-se para a III república.

A análise da transição constitucional em Angola permite abordar a natureza da mudança política verificada no país e o seu desenvolvimento constitucional, já que por definição a transição constitucional é uma vicissitude constitucional que provoca rutura na continuidade da ordem jurídica. É uma vicissitude constitucional total que dá lugar a uma nova Constituição material com a observância das formas constitucionais, contrariamente ao que acontece com a revolução.¹

Ainda que a revolução seja o modo mais frequente de mudança de um regime jurídico-constitucional, a transição constitucional é um fenómeno que produz o mesmo efeito, embora se trate de uma figura pouco estudada e desenvolvida pelos constitucionalistas; até porque é um fenómeno recente, apesar de ter acontecido nos últimos tempos com mais frequência.²

¹ A revolução é igualmente uma vicissitude constitucional com rutura na continuidade da ordem jurídica. É uma rutura da continuidade da ordem constitucional à qual corresponde uma rutura na ordem constitucional abrupta. Por isso, implica uma rutura total que põe em causa a validade geral da Constituição e do ordenamento jurídico que é derrubado ocorrendo uma necessária sucessão das constituições formal e material (e.g. o golpe de Estado que ocorreu em Portugal em 1974).

² Os casos mais recentes de transição constitucional referem-se à transição de regimes militares ou de base militar para regimes constitucionais democráticos: no Peru, 1977 a 1979; na Argentina, de 1982 a 1983; no Brasil, de 1985 a 1988; no Chile, de 1988 a 1990; a transição constitucional dos regimes marxistas-leninistas para regimes pluralistas na Hungria, na Polónia e na Bulgária, de 1989 a 1990; a transição na Nicarágua em 1990; a passagem do *apartheid* ao regime democrático multirracial na África do Sul e a passagem, na Venezuela, da Constituição de 1960 para a Constituição de 1990. A partir de 1990 os cinco Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa, com resultados diferentes, desencadearam ou identificaram processos de transição constitucional de passagem do monopartidarismo para o pluripartidarismo.

O texto encontra-se estruturado em dois capítulos. O primeiro é dedicado à discussão dos contornos da transição constitucional e da realidade constitucional, enfatizando o seu enquadramento teórico, enquanto o segundo capítulo apresenta uma projeção das necessárias reformas do Estado, consentânea com as necessidades da atualidade sociopolítica angolana.

Os contornos da transição constitucional e a realidade constitucional

A transição constitucional pode ocorrer tendo como protagonista o próprio regime que, de forma evolutiva, faz uma mudança política através de uma nova Lei Fundamental. Assim sendo, o traço característico da transição constitucional é que haja uma rutura total com o passado com vista à criação de uma nova ordem jusconstitucional. Trata-se de um processo que tem subjacente um dualismo em que se observam as competências e as formas de agir instituídas. Daí que a rutura na transição constitucional seja pacífica. É uma situação que ocorre quando os regimes no poder perdem a legitimidade política e efetividade, ou vivem situações de conflitualidade interna muito intensa, dando lugar ao seu enfraquecimento.

Nesta situação, efetua-se uma transição constitucional para consagrar uma nova legitimidade tributária de uma nova ideia de Direito, que o novo poder vem invocar e que posteriormente vai funcionar como fundamento da legalidade para obter legitimidade.

Como se constata da história política de Angola, esta foi a via equacionada com duas manifestações e momentos diferentes: (i) por um lado, as alterações constitucionais feitas unilateralmente pelo MPLA, partido no poder que as efetuou por via da revisão que deu lugar à Lei Constitucional de 1991, consequência da *perestroika*, e (ii) por outro lado, mantendo-se o procedimento da revisão constitucional, aprovou-se a Lei Constitucional de 1992, com base no Acordo de Bicesse entre o MPLA e a UNITA. Daí que se deva considerar que a transição política em Angola é de natureza negocial.

Tendo em conta que à escala internacional e nacional havia ficado demonstrada a necessidade de se introduzirem mudanças profundas na organização da vida política e social dos Estados que seguiam um modelo monopartidário, e considerando a situação de prolongada guerra civil em Angola, com repercussões gigantescas em termos territoriais, do poder do Estado (colocando em causa, desde logo, a soberania e o conceito de território) e considerando ainda a manifesta crise sociopolítica de um regime monopartidário assente num partido-Esta-

do que monopolizava a sociedade e o espaço político, partiu-se para o processo de transição constitucional.

A questão que se coloca é a de saber se a transição constitucional equacionada para Angola produziu a rutura subjacente a este instituto. Este texto argumenta negativamente, ou seja, em Angola não se verificou o pressuposto essencial da transição constitucional no sentido de provocar uma rutura total com o regime em superação e de instalar outros fatores do poder e um regime diferente. Destarte, entendo que em Angola não se verificou propriamente uma transição constitucional, mas um processo de transformação constitucional,³ pelo facto de a transformação constitucional ser um fenómeno que abarca tanto os casos em que há mudança,⁴ ou seja, os casos em que há rutura total e efetiva com o passado, como os casos em que há conservação (Melo, 2010).

É meu entendimento que do processo político angolano se vislumbra que o que estava subjacente na projeção da transição constitucional era o estabelecimento de um equilíbrio entre poderes como forma de garantir, por um lado, os direitos e as liberdades e, por outro lado, assegurar um governo moderado com pesos e contrapesos das diversas forças políticas e sociais e, assim, construir-se uma nova ordem política dentro de um contexto plural criada por um ato do povo. No entanto, o que se verifica é que o processo angolano assinala vários desfasamentos, a começar pelo conceito de poder constituinte.

O entendimento subjacente pela doutrina constitucional é o de que o poder constituinte se traduz sempre numa questão de poder, de força ou de autoridade política que está “em condições de, numa determinada situação concreta, criar, garantir ou eliminar uma Constituição, entendida como Lei Fundamental da comunidade política” (Canotilho, 2018, p. 65). Por conseguinte, falar-se do procedimento constituinte implica também atender a questões, de entre outras, relacionadas com: (i) Quem é o titular deste poder? (ii) Qual o procedimento e forma do seu exercício? (iii) Como e quando o mesmo deve ser exercido? (iv) O poder constituinte derivado pode ser autónomo ou está subordinado ao poder constituinte originário? (v) Existem ou não limites jurídicos e políticos quanto ao exercício do poder constituinte originário?

Desta feita, dá-se como certo que em Angola o processo constituinte, nas condições impostas pela natureza negocial da transição constitucional, é uma obra sujeita a formas, limites e condições pré-existentes, que vinculam o país no processo de estruturação da sociedade. O que se verificou é que a partir do modo de produção e de revelação e desenvolvimento da Lei Constitucional de 1992, e

³ A respeito da transição constitucional, ver Miranda (2002, pp. 528-532; 2014, tomo II, pp. 116-122).

⁴ Um caso próximo de transição constitucional é o que aconteceu na vizinha África do Sul.

sobretudo da Constituição da República de Angola - CRA, é notório que a ordem natural do exercício do poder constituinte, com todos os seus pressupostos, foi ultrapassada pela indisponibilidade da ordem política; pela incapacidade de percepção das razões da mudança da Lei Constitucional de 1992 para a aprovação da CRA; pela falta de construção e de projeção de uma “nova ordem” *de jure et de facto* baseada nos alicerces que estiveram na base da transição constitucional. Consequentemente, verificou-se a rejeição de um corte radical com os fatores de poder do regime em superação e com as suas estruturas políticas originais e tradicionais típicas.

É neste sentido que se pode afirmar que o poder constituinte em Angola acabou por repugnar a ideia de um “poder” constituinte com força e competência para, por si mesmo, desenhar e planificar um novo modelo político para o povo angolano.

A questão da constituinte tem ligação direta com a transição constitucional, na medida em que os valores que a nova ordem constitucional vem instaurar só se tornam eficazes quando adquirem objetividade e duração porque radicados num processo constituinte autêntico. É neste sentido que a ideia de Direito, na qual assenta a Constituição, surge, necessariamente, como ideia comunitária.

Deste modo, é preciso que a Constituição se torne e permaneça viva através da sua efetividade, pelo que é indispensável que ela seja observada fielmente por todos. Ora, isto, leva a falar de Constituição normativa, porque está empenhada em conferir realização adequada não apenas intelectual, como também e sobretudo afetiva e existencial, mantendo o conteúdo essencial dos seus princípios e preceitos e fazendo com que a vontade da Constituição esteja a par do sentido constitucional (Bielschowsky, 2021).

O poder político é, por conseguinte, um poder constituinte, enquanto molda o Estado de acordo com uma ideia, um projeto, um fim de organização. Por seu turno, as modificações das constituições são fenómeno da vida jurídica que decorre de exigências da tensão com a realidade constitucional e pela necessidade de efetividade que as tem de marcar, fazendo com que elas sejam fenómenos modificáveis. É a toda esta fenomenologia que está ligada a transição constitucional.

Partindo da ideia de que a transição constitucional em Angola precisa de abarcar este ponto de vista, uma vez que se apresenta como um processo, o ponto em defesa é o de que este fenómeno requer uma pré-compreensão que comporta uma tetradimensão (Melo, 2010), que implica:

- A passagem de um entendimento monárquico de Estado para o Estado republicano;
- A passagem de um Estado de cariz colonial para um Estado pós-colonial;

- A passagem de um Estado monista e ditatorial para um Estado multipartidário e democrático de Direito;
- A necessidade da incorporação das funções de um Estado social no Estado multipartidário e democrático de Direito.

A passagem de um entendimento do Estado monárquico para o Estado republicano

Este entendimento comporta não apenas o conceito político, mas também e sobretudo antropológico e cultural, porquanto tem que ver com os ideais da República. A forma republicana não pode ser encarada como um Rei vestido de Presidente, por conseguinte com poder absoluto sobre os seus súbditos, porque são formas de Estado diametralmente opostas.

Assim sendo, importa assegurar a sedimentação da forma republicana de governo. Seguindo Gomes Canotilho, há traços jurídico-constitucionais comuns aos textos dos Estados que consagram o princípio republicano de que se destaca a negação de privilégios de uns em detrimento de outros. Deste modo, o autor adianta que a forma republicana de governo se reconduz à exigência de uma estrutura político-organizativa garantidora das liberdades cívicas e políticas, que apontam para a ideia de um entendimento de competências e funções dos órgãos políticos em termos de balanceamento, freios e contrapesos (*checks and balances*), apresentando um esquema organizativo de controlo do poder. Requer a consagração de um catálogo que estabelece um regime de liberdades capaz de relacionar internamente direitos subjetivos de liberdade, direitos de participação política e direitos de defesa individuais, e aponta para corpos territoriais autónomos, nos quais se inclui a administração autónoma de âmbito territorial mais restrito (poder local), como as autarquias locais (Canotilho, 2018, pp. 228-230).

Ainda do que se extrai de Gomes Canotilho, uma vez que a forma republicana de governo reivindica uma legitimação do poder político baseado no povo – governo dos povos –, quer isto dizer que, num governo republicano, a legitimidade das leis funda-se no princípio democrático (sobretudo no princípio democrático representativo); há uma consequente articulação da autodeterminação do povo com o “governo de leis” e não com o “governo de homens”. Segundo adianta, aqui se insere a desconfiança congénita do republicanismo perante outras formas de governo de poder pessoal, porquanto a República acentua a ideia “anti-privilégio” de que se destaca a definição dos princípios e critérios ordenadores do acesso à função pública e aos cargos públicos. Assim considerando, é de concluir que a forma republicana de governo prefere os critérios da eletividade, colegialidade, temporalidade e pluralidade, aos critérios da designação hierárquica e

vitaliciedade, pelo que subjacentes a estes critérios estão outros pressupostos e princípios, tais como os princípios da universalidade, do consenso e da igualdade (Canotilho, 2018, p. 229).

Acontece que, a mais moderna formulação do princípio da igualdade de acesso aos cargos públicos aponta para a ideia de oportunidade equitativa, quer isto dizer que há uma garantia do justo valor das liberdades políticas. Significa que este valor, sejam quais forem as posições sociais e económicas dos cidadãos, tem de ser aproximadamente igual, ou, no mínimo, suficientemente igual, no sentido de que todos tenham uma oportunidade equitativa de ocupar cargos públicos e de influenciar o resultado das decisões políticas (Canotilho, 2018, p. 432).

Em síntese, podemos afirmar que esta primeira dimensão da transição constitucional em Angola, no sentido de produzir mudança com rutura, implica uma pré-compreensão do modo tradicional de perceção da República, pelo que a sua conceptualização deve merecer algum debate com vista à estruturação do princípio republicano. Para isto, é necessário captar, primeiro, o sentido de República, que significa uma “comunidade política”, uma “unidade coletiva” de indivíduos que se autodetermina politicamente através da criação e manutenção de instituições políticas próprias assentes na decisão e participação dos cidadãos no governo dos mesmos (*self-government*) (Canotilho, 2018, p. 224).

Por isso é importante salientar, ainda como refere Gomes Canotilho, autor da densificação aqui apresentada, que a República só é soberana quando for autodeeterminada e autogovernada. De entre as regras para esta qualificação, vislumbra-se, para além da representação territorial, a necessidade de um procedimento justo de seleção dos representantes e uma deliberação maioritária dos representantes, limitada pelo reconhecimento prévio de direitos e liberdades dos cidadãos (Canotilho, 2018, pp. 228-230). A este propósito é preciso atender que, no contexto de Angola, destes traços decorrem tanto o reconhecimento das finalidades do Estado, que representa um bem comum, como a necessidade de atender às funções que desempenha uma Constituição.

A passagem de um entendimento de Estado colonial para um Estado angolano independente

Correndo o risco de se considerar um fator ultrapassado, nesta fase de análise sobre os meandros da transição constitucional em Angola, advogo ser importante refletir sobre a necessidade de superação do entendimento do poder que reduz a questão da essencialidade da passagem do Estado colonial para um Estado angolano apenas à substituição do governo composto (primeiro e injustamente) por europeus colonizadores, por um governo formado de africanos (angolanos).

Isto porque, para além de desvirtuar a questão política e social, uma vez que o poder político passa a ser confundido com uma questão racial, abre brecha para uma situação de neocolonização e não cumpre com os requisitos de autogoverno e autodeterminação atrás enunciados.

Trata-se da existência de um procedimento justo de seleção dos representantes, resultantes da deliberação maioritária, limitada pelo reconhecimento prévio de direitos e liberdades dos cidadãos, acrescentando-se a isto o reconhecimento prévio das finalidades do Estado enquanto instituição, e a materialização das funções da Constituição.

Estes três requisitos são importantes e justificam o recuo no tempo, porquanto trazem à colação o princípio da “legitimidade revolucionária” que impôs, no período de descolonização, uma limitação institucional que excluía a partilha do espaço público angolano a qualquer outra força política que não tivesse desencadeado a luta armada.

Ora, este facto dificultou, na fase de descolonização e noutras subsequentes, qualquer possibilidade de construção de um esquema de mudança que acolhesse uma experiência realmente pluralista, logo mais alargada, e que com isto assegurasse o ambiente político de mudança radicado na participação de todo o povo, por ser ele o soberano e, independentemente de qualquer condição, assistir-lhe o direito de ocupação do espaço público.

O princípio de reserva de legitimidade impõe-se como uma necessidade, numa primeira fase apoiando-se no Acordo de Alvor, que visava o processo de descolonização. Posteriormente, a perspetiva do princípio de “reserva de legitimidade”, assente na “legitimidade revolucionária”, constituiu sempre a base da legitimação do exercício do poder político que esteve presente de forma implícita nos dois Acordos de Paz que se realizaram para pôr fim à guerra civil, num contexto de democracia multipartidária.

Acontece que o princípio da “legitimidade revolucionária” foi manipulado e transformou-se no sustentáculo da fórmula de exclusão sociopolítica que se verifica em Angola, bem como na inexistência de um ambiente que viabilize mudança com rutura, nos termos da fenomenologia da transição constitucional, com reflexos, *de jure et de facto*, na materialização do princípio da soberania popular.

A doutrina constitucional alerta para o facto de uma comunidade autodeterminada e autogovernada implicar o entendimento de que a soberania deve acolher, como título de legitimação, a soberania popular, de forma concreta e viável, e excluir qualquer título de legitimação abstrata.

Para as democracias mais consolidadas da Comunidade de Países de Língua Portuguesa – CPLP –, como é o caso do Brasil, Cabo Verde e Portugal, isto implica

a rejeição não apenas das tradicionais justificações de domínio de carácter hereditário e de reserva de legitimidade na representação, como também das experiências modernas de condução dos povos que assentam na vontade do chefe e na vanguarda do partido. E isto porque a República abriga um domínio sujeito à deliberação política de cidadãos livres e iguais, como se afere de Gomes Canotilho sobre Estado constitucional democrático (Canotilho, 2018, pp. 100, 288).

É isto que, para além dos postulados da democracia representativa e da democracia participativa, mobiliza a ideia de democracia deliberativa, aquela que consubstancia uma ordem pública na qual os cidadãos se comprometem em direitos e deveres, com vista a resolver de forma participativa os problemas colocados pelas suas escolhas coletivas, através da discussão pública e da aceitação das instituições políticas de base como legítimas, na medida em que estas constituem o quadro de uma deliberação pública tomada não apenas com liberdade, mas também com autenticidade.

A ideia de democracia deliberativa é apanágio da sociedade plural e recrutada, como está bom de ver, os postulados da sociedade aberta, de interpretação da Constituição; assegura ao povo uma participação e controlo da gestão da *res publica* construtiva e garantista que estabelece uma unidade com o Direito e o Estado, bem como com a Constituição, que lhe serve de fundamento. Ela não dissolve a normatividade constitucional decorrente da dinâmica que cria, ao invés, viabiliza uma das funções mais importantes da Lei Fundamental, que é precisamente a promoção da integração social, em conformidade com a ideia de justiça, enquanto cria e configura renovadamente o ambiente sociopolítico e cultural que a pluralidade exige em tempo de mudança.

No fundo, trata-se de acionar um instrumento chave da construção do modelo pluralista e procedimental importante para viabilizar a abertura política, a ocupação do espaço público pelo cidadão na sua pluralidade social, o que materializa o entendimento do conceito de Estado como bem comum, porque este não se esgota na possibilidade de um povo exercer num determinado território um poder próprio.

Efetivamente, o poder político deve mobilizar uma conceção que reflita um fenómeno histórico, fruto da criação da vida jurídica que, ao mesmo tempo, deve ser um mecanismo de preservação da ordem e de um conjunto de situações jurídicas, na medida em que nenhum dos seus pressupostos é indiferente ao Direito. Nenhum decorre fora do seio das regras jurídicas, o que implica uma definição normativa com a legitimidade ou com a regularidade, ensinamentos que se extraem da doutrina do constitucionalismo hodiernamente.

A passagem de um Estado monista e ditatorial para um Estado multipartidário e democrático de Direito

A terceira dimensão da transição constitucional projetada tem que ver com a passagem de um Estado monista e ditatorial para um Estado multipartidário e democrático de Direito. Isto implica uma pré-compreensão da formulação de novos pressupostos que, teórica e materialmente, possibilitem a construção do Estado democrático de Direito e não se limitem à criação de uma nova Lei Fundamental que consagre os postulados da democracia sem a exequibilidade que se impõe para que se possa tornar efetiva.

Neste caso, não basta a realização periódica de eleições, pois a questão não reside apenas na admissibilidade de vários partidos políticos, o chamado multipartidarismo consagrado a partir da Lei Constitucional de 1992, mas na necessidade de se criar todo um ambiente político de acordo com as exigências da democracia.

É importante ter em conta que um dos traços da forma republicana de governo, atrás referenciada, consiste na possibilidade real de alternância para o exercício do poder político. Trata-se de uma das exigências que decorre da natureza do Estado democrático de Direito, consagrado no âmbito do ideal republicano. Para isso, temos de atender que os postulados da democracia liberal a definem como sendo um Estado limitado e organizado juridicamente, cujo escopo é a garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos e que foi superado posteriormente pelo conceito de Estado de Direito.

Desta feita, o Estado de Direito tem como polo central a limitação do Estado, por um lado, e a organização jurídica do Estado, por outro lado, com vista à garantia da efetividade dos direitos fundamentais dos cidadãos. O ideal de Estado de Direito propõe sempre a garantia da segurança e propriedade dos cidadãos, da liberdade, e, por conseguinte, do bem-estar dos indivíduos que são elevados à categoria de cidadãos.

Daí deriva a importância do entendimento da passagem de um Estado monista e ditatorial, que vigorou em Angola na I República, para um Estado multipartidário e democrático de Direito, postulado que marca o surgimento da II República. Este entendimento afigura-se necessário, porque o sentido de racionalização do Estado é o contrário do que acontecia com o construtivismo do Estado, razão típica do Estado no modelo do socialismo ortodoxo.

O significado de Estado de Direito consubstancia o pressuposto da racionalização do Estado, que o transforma em Estado submetido ao Direito, em Estado limitado e organizado juridicamente. Trata-se de uma exigência do constitucionalismo que deve ser observada, porque construtiva de uma prática legitimadora

que promove uma base crítica para análise das soluções propostas. Por isso, afigura-se como decisivamente imprescindível para o processo de transição constitucional em Angola, com vista ao desenvolvimento de um Estado Constitucional.

A necessidade da incorporação das funções de um Estado social no Estado multipartidário e democrático de Direito

Embora seja importante a consideração teórica de que a compreensão da necessidade de passagem de um Estado monista e ditatorial para um Estado multipartidário e democrático de Direito radica na compreensão e ditames do liberalismo, é fundamental considerar as limitações que decorrem desse liberalismo e que se repercutem na atuação do Estado e não permitem o cumprimento cabal das suas funções, que deverão compreender e incorporar as funções de um Estado social.

O Estado compromete-se, consciente e deliberadamente, no processo produtivo, na redistribuição do produto social e na direção e planificação do processo económico em prol da realização da justiça social, apanágio do direito à igualdade que assiste a todos os cidadãos, intrínseco ao princípio da dignidade humana. Por assim ser, a garantia da justiça social constitui-se num dever do Estado.

O que decorre deste processo é que a justiça social e a prossecução da igualdade de material – e não a mera igualdade perante a lei – são elevadas a fins essenciais do Estado, fazendo com que este se afirme como Estado social. Deste modo, o Estado assume a realização de tarefas fundamentais relacionadas com a estruturação e regulação da vida social a partir do estímulo e da conformação estatal com políticas públicas de intervenção no domínio económico e a providência das condições de existência vital dos cidadãos, relacionadas com a prestação de bens e serviços e a criação de infraestruturas materiais e condições para a promoção da igualdade, do bem-estar social e do desenvolvimento territorial (veja-se o disposto no artigo 21.º da CRA).

Este quadro compromissório do Estado com a questão social tem uma contrapartida que o diferencia da intervenção e carácter do Estado no socialismo ortodoxo, porquanto do ponto de vista político, no Estado social, identifica-se e ativa-se a pressão e o controlo da sociedade sobre o Estado, visando a possibilidade de variação e intervenção social nas decisões políticas através da ação permanente e institucionalizada dos partidos, grupos de interesse e organizações sociais sobre o aparelho do Estado (Miranda, 2016, pp. 30-36; Novais, 2011, pp. 30-32).

É neste contexto que se assiste, a nível mundial, ao surgimento de uma era na qual se revelam promessas de direitos económicos, sociais e culturais, a par das liberdades e garantias individuais; o sufrágio universal, os partidos de massas,

a tendência de substituição das formas monárquicas por formas republicanas, a generalização das constituições e o enriquecimento do seu conteúdo, o alargamento dos fins do Estado, a multiplicação dos grupos sociais e de interesse e o papel político que procuram desempenhar, o crescimento da função administrativa, alertando para a necessidade de se atender à realidade jurídica, para além dos textos jurídicos, como prescreve a doutrina constitucional.

Daí que o Estado social tenha surgido na sequência do agravamento das convulsões no século xx, manifesto em conflitos armados, no surgimento de crises económico-sociais de forma densa, que originaram mudanças culturais substanciais e que acabaram por impulsionar o progresso técnico. De tal sorte que é um século fortemente marcado pelas ideologias e pelas revoluções, fatores que tiveram o condão de fazer com que o direito público, mormente o Direito Constitucional, sofresse grandes alterações.

Como se pode constatar, tudo isto levou ao surgimento de eventos políticos marcantes que proporcionam a passagem da fase liberal do Estado constitucional para a fase social. Por isso é importante assinalar uma dimensão sociocultural do desenvolvimento, que ocorreu no século xx, como uma referência civilizacional, e que fez dele um dos mais agitados e cunhado por grandes marcos no processo de transformação do Estado.

Outrossim, o Estado de Direito no contexto do Estado social desenvolve uma outra via a partir do pensamento liberal, com repercussões na forma de conceber as relações entre o Estado e a sociedade e os próprios fins do Estado, que se dão dentro da limitação jurídica do poder do Estado e de respeito pelos direitos e liberdades individuais. Por isso, o Estado social equaciona novas finalidades, desenvolve uma intervenção social e económica, quantitativa e qualitativamente diferentes da intervenção do Estado liberal, pelo que promove e assegura uma organização estatal e orientação política respondendo, assim, a duas das diversas funções da Constituição.

Há um outro dado a considerar, que tem a ver com o facto de ao lado do Estado que se vai expandindo cada vez mais, assistir-se à estruturação e ao desenvolvimento da comunidade internacional, que se manifesta também por via de agrupamentos de Estados com funções específicas que adquirem autonomia relativamente a eles – as organizações internacionais.

Estas organizações apresentam diversos fins políticos, económicos, técnicos, culturais, etc., de âmbito mundial, continental e regional, dando lugar à proteção internacional dos Direitos Humanos. Ou seja, a promoção, por meios jurídico-internacionais, da garantia dos direitos fundamentais relativamente ao próprio Estado de que cada um é cidadão. Tem como causas a tendência para a huma-

nização do Direito Internacional e o alargamento da noção de sujeito do Direito Internacional, mas sobretudo o repúdio da opressão feita por regimes políticos de vários sinais ideológicos, posição que se insere na consciência universal da dignidade da pessoa humana que se vai formando (Miranda, 2002, p. 78).

Por assim ser, o Estado social e democrático de Direito caracteriza-se por conceber a sociedade não como uma realidade autossuficiente, mas como um objeto que o Estado deve estruturar, regular e transformar, com vista à prossecução da justiça social e do progresso económico. O Estado, ao pretender-se social, assegura uma estruturação e regulação da vida social a partir dos impulsos e da conformação do Estado à vida social (Novais, 2011, p. 31).

A importância da passagem para o Estado social democrático de Direito no processo de transição constitucional é a de permitir uma pré-compreensão sobre as tarefas fundamentais do Estado que lhe confere uma dinâmica consentânea com os ditames da democracia e com o Estado de Direito, mas que também o responsabiliza perante o cidadão. Trata-se de uma nova conceção de Estado, que vai para além da manutenção da segurança jurídica e se compromete com a criação de condições materiais que permitam a cada um o livre desenvolvimento da sua personalidade e uma existência condigna.

Esta realidade provoca alterações importantes no entendimento dos direitos fundamentais e das técnicas jurídicas ligadas à respetiva proteção, bem assim como no papel institucional do Estado, que deve ser entendido como um bem comum.

Como se demonstra, trata-se de uma pré-compreensão necessária para Angola, porquanto o Estado social democrático de Direito contém no seu seio uma dimensão jurisdicional e pluralista, fruto de um aperfeiçoamento que lhe confere legitimidade e o habilita à plena assunção do princípio da sociabilidade. Entre outras utilidades, destaca-se a transparência com que deve demonstrar as dimensões essenciais de um entendimento atualizado do ideal de limitação jurídica do Estado, por forma a garantir os direitos fundamentais dos cidadãos, pressuposto que sintetiza a segurança jurídica que resulta da proteção desses direitos, traduzidos na obrigação social de modelação da sociedade por parte do Estado e a autodeterminação democrática.

Entretanto, a densificação do propósito de uma pré-compreensão que se impõe acerca do fenómeno estatal, tendo em conta a projetada transição constitucional no contexto do tipo de Estado consagrado a partir da II república, leva a constatar a existência em Angola de um desfasamento entre Constituição e realidade constitucional, que revela conservadorismo do regime político apesar da mudança da Constituição.

Com o advento da II república, consagrou-se a diversidade política e uma nova limitação que estabeleceu expressamente a democracia pluralista, com separação de poderes entre os órgãos de soberania e todo um modo de se conceber e exercer o poder político, pelo que plasma um determinado sistema de valores da vida pública e dos direitos humanos fundamentais. Ou seja, a nova Lei Fundamental anuncia o Estado constitucional em Angola como sendo o regulador de toda a organização e da relação com os cidadãos e tendente à limitação jurídica do exercício do poder político e um sistema de governo representativo em que deve operar.

Não há, nesta conceção, uma dissolução entre a titularidade e o exercício do poder, pelo que é mister referir que a Lei Fundamental de 1992, ao consagrar o Estado de Direito, princípio que foi formalmente seguido na III república com a consagração do artigo 2.º da CRA, adere à tese do Estado constitucional, com todos os pressupostos e normas subjacentes de atuação.

O Estado de Direito é, pois, garantia dos direitos dos cidadãos. Do ponto de vista jurídico, estabelece a discussão do poder e nele é preconizado o respeito pela Constituição e pela legalidade. Verificam-se dois momentos: num primeiro momento, há uma constitucionalidade formal e, num segundo momento, há consonância com os valores materiais da Constituição, que se devem elevar e repercutir como critérios de ação dos governantes. Por isso, é fácil perceber que o Estado constitucional vai para lá de um Estado de Direito, porque “tem que estruturar-se como um Estado de Direito democrático, isto é, como uma ordem de domínio legitimado pelo povo” (Canotilho, 2018, p. 98).

Significa isto que na conexão entre direito e poder, o Estado constitucional deve estruturar-se em termos democráticos, pois o princípio da soberania popular é o seu ponto-chave, uma vez que o poder político deriva do poder dos cidadãos.

Deste modo, observa-se em Angola uma primeira distorção, que reside na relação que se estabelece entre Constituição e realidade constitucional, que se manifesta ao nível de quatro elementos: (i) o desequilíbrio entre os poderes legislativo, executivo e judicial, existindo uma centralidade do Presidente da República no exercício do poder que inutiliza o princípio da separação de poderes entre os órgãos de soberania; (ii) a fragilidade das instituições públicas com amplo espaço para o clientelismo, com consequente ineficácia das instituições democráticas; (iii) a falta de observância de, e respeito pelos, direitos políticos e civis dos cidadãos; (iv) o enfraquecimento do princípio republicano.

Assim considerando, para que a alteração da Constituição em Angola configure um fenómeno de transição constitucional, teria de assentar naquilo que se

chamou de “paradigma fundacional”, a partir do qual se pudesse estabelecer um conceito de poder gerador de um constitucionalismo democrático de funções estruturantes da sociedade. A partir do conceito de transição constitucional poder-se-ia, então, assegurar a exequibilidade dos princípios estruturantes do novo modelo de Estado formalmente consagrado, o que tem a ver tanto com o respeito e proteção dos direitos fundamentais, como com a separação de poderes entre os órgãos de soberania, assim como com o Estado social democrático de Direito e com o cuidado em estabelecer convenientemente uma verdadeira relação entre Direito e democracia.

É esta relação entre Direito e democracia que deverá estabelecer-se como conexão inerente ao procedimento democrático, onde se devem incluir os direitos de participação política e a autenticidade das regras da democracia representativa.

A necessidade urgente de agenciamento da reforma do Estado

Em termos de projeção, vale uma referência à reforma do Estado consentânea com as necessidades da atualidade sociopolítica, para que possa ser entendido como um bem comum e comprometido com a sua finalidade ligada à justiça, à segurança e ao bem-estar social.

Neste sentido, refiro duas notas que considero importantes. A primeira está relacionada com a necessidade de se atender à geografia, à gramática e à vontade dos diversos povos de Angola e, com isto, dar-se resposta a um dualismo da sociedade angolana que se coloca entre o formal e o informal, entre o tradicional e o moderno, entre a cidade e o campo, contemplando duas ordens jurídicas diferentes, pelo que trago à colação a importância de um Parlamento bicameral para o contexto de Angola.

Um Parlamento bicameral em Angola contribuiria não apenas para a construção do Estado-nação, mas também para a descentralização do poder que se encontra concentrado na figura do Presidente da República. Um tal parlamento permitiria reequacionar o funcionamento da administração pública direta, indireta e autónoma, e facilitaria a desconcentração territorial do poder e, consequentemente, contribuiria para um maior equilíbrio entre os órgãos de soberania e entre as diferentes forças territoriais e instituições e institutos constitucionais.

A segunda nota está relacionada com a reforma do Direito e da Justiça, que precisa de ser amplamente discutida e engrandecida, pela circunstância de o poder judicial ser o principal vetor no qual se personaliza o Estado. Ou seja, o poder

judicial constitui o meio por via do qual se notabiliza não apenas a soberania como também a credibilidade das instituições em termos civilizacionais.

A este respeito considero importante destacar várias medidas a tomar no seio do poder judicial: a capacitação dos recursos humanos; o estabelecimento de mecanismos que garantam transparência, isenção dos decisores e tecnicidade na fundamentação das suas decisões; a autonomização da jurisdição administrativa no topo da hierarquia, com a criação de um Supremo Tribunal Administrativo e Fiscal.

Entre outras possíveis, estas medidas contribuiriam para o esmorecimento da partidarização do Estado, posto que tal partidarização é alimentada por uma cidadania estabelecida em função da militância, quando o que se preconiza são cidadãos que na sua universalidade sejam titulares de direitos e de deveres, com base nos princípios da dignidade humana e de igualdade. Com uma jurisdição administrativa autónoma é suposto assegurar-se a participação de todos os cidadãos na vida pública e o seu acesso a cargos públicos, como direitos constitucionalmente consagrados (vide artigos 52.º e 53.º da CRA), anulando, desta feita, a deformação criada à volta do cidadão-militante como critério de ascensão a cargos públicos.

A outra distorção, a segunda, reside no modo como decorrem os processos eleitorais, a condição *sine qua non* da democracia representativa no contexto da democracia pluralista e do Estado de Direito, conforme resulta dos artigos 3.º, n.º 1, e 4.º da CRA que dispõem, respetivamente, sobre a soberania e sobre o exercício do poder político. Com as eleições se obtém o mandato eletivo que habilita ao exercício do poder político e, como tal, é fulcral que este exercício se faça em observância estrita das regras da democracia representativa e do Estado de Direito.

Acontece que as eleições em Angola constituem um domínio carregado de todo o tipo de contradições, como disso indicia o facto de todas as eleições que foram realizadas no país serem acompanhadas de contestação por parte dos partidos da oposição e pela crítica crescente da sociedade civil. Isto lança um clima de suspeição que afeta a conquista dos postos eletivos, põe em causa a licitude do processo, a legitimidade da representação e, em última instância, desestabiliza o exercício da soberania popular.

A questão não reside apenas nas denúncias dos partidos da oposição, posto que essas podem ser vãs, mas na realização de eleições que não ponham em causa a fé pública eleitoral perante a sociedade. Isto tem de ser uma garantia a estabelecer em termos compromissórios em obediência ao disposto no artigo 226.º da CRA e à coerência que é devida ao modelo de Estado consagrado, fruto da constituinte.

A obtenção de mandatos por via de procedimentos que possam lançar a suspeição atinge os pilares do Estado democrático de Direito. Por isso, deve-se pugnar por um ambiente que afaste deste processo, conceptualmente cândido, todas as circunstâncias portadoras de instabilidade social, pelo que urge assegurar a proteção da confiança subjacente às eleições.

É, pois, em obediência aos princípios democráticos e do Estado de Direito, estruturantes da República de Angola, que para o caso vale trazer à colação o facto de que o Direito se encontra hoje num estado de evolução baseado na exequibilidade dos princípios da Constituição, a chamada “era dos princípios”.

Assim sendo, é mister que se produzam importantes transformações no domínio do Direito Eleitoral. Em Angola, estas transformações estarão relacionadas com o parâmetro estreito da Constituição e com uma legalidade concordante com o quadro jusfundamental consagrado, que impõe uma justiça procedimental adequada à sua gramática e em que se possa garantir a qualidade do exercício da soberania do povo e os critérios de legitimação.

Tudo isso tem de ser resgatado para iluminar a compreensão da noção de eleições nos termos consagrados nos artigos 3.º, n.º 1, e 4.º da CRA. Deve estabelecer-se a compreensão das relações entre práticas que consubstanciam abuso do poder político e as condutas vedadas aos agentes públicos eleitorais, assim como se deve assegurar os direitos dos eleitores como direitos fundamentais e pesquisar os fundamentos das eleições em Estado democrático de Direito, incluindo a investigação e a melhoria da legislação com maior acuidade para com o contencioso eleitoral.

Enfim! Implica tornar disponível um conjunto de meios jusconstitucionais existentes a nível do Direito Constitucional e da sua ciência, para afastar o ambiente de desconfiança que em Angola se instalou em torno dos processos eleitorais, desde o registo eleitoral até ao apuramento dos votos.

Tal como resulta do Direito Comparado nesta matéria, a questão implica que se entre nas sinuosidades da aplicação do Direito, avaliar-se criticamente a exequibilidade da legislação e estado da jurisprudência relativa ao Direito Eleitoral e, com isto, visitar-se a eficácia e consistência jurídica das ações legais sobre eleições, com recurso no Direito Internacional.

Este quadro tem subjacente uma reforma política comprometida em aperfeiçoar a legislação, sobretudo a processual, identificando-se quais as mudanças necessárias e urgentes e que passam também pelo fortalecimento dos vínculos entre eleitores e eleitos. Assim se instala a credibilidade exigível e se assegura a responsabilização por qualquer litigância de má-fé, o que no final dá substância ao consagrado Estado democrático de Direito.

Considerações finais

Termino esta exposição referindo que o processo de transição política de um regime autoritário para um regime democrático não se esgota na mudança da Constituição, porquanto esta é apenas a primeira fase do processo de transição constitucional e não o preenche, pelo contrário, pressupõe um segundo momento, que é a consolidação do regime democrático formalmente criado.

Este é o grande desafio que se apresenta também para Angola, porquanto a materialização da democracia é um processo mais difícil que o da referida transição com mudança da Constituição, porque implica a criação de instituições democráticas para além da realização de eleições, uma vez que estas podem ser realizadas apenas para cumprimento de uma mera formalidade.

O que se retira da análise de alguns autores é que os países onde se verifica um déficit de democratização são aqueles que, tendo projetado a mudança, optaram por regimes “presidencialistas ou semipresidencialistas” ou quase-presidencialistas, pois neles observa-se a existência de um baixo nível de *accountability*, na medida em que a obrigação de prestar contas é menor. Há casos em que uma única pessoa concentra todo o poder, ao invés de haver partilha de concepção e divisão de resultados das políticas públicas (Miranda, 2010; Novais, 2007, p. 131; Otero, 2004, p. 251; Queiroz, 2007, pp. 123-125, 144-145, 159-160).

Por estes motivos, é importante que uma reflexão em torno dos processos de democratização e desenvolvimento de Angola revise o sistema de governo atualmente existente e analise profundamente qual a melhor opção a instaurar futuramente em Angola, devendo-se atender aos fundamentos da constituinte, subjacentes na Lei Constitucional de 1992. Ou seja, deve atender-se ao que foi projetado em termos de sistema de governo, por ser um aspeto fundamental que fará toda a diferença e diminuir o risco de um retrocesso autoritário.

O que se espera do futuro constitucional em Angola é que seja capaz de garantir uma democracia com instituições, *de jure et de facto*, capazes de se transformarem em vetores decisórios do poder político e evitar-se uma “democracia virtual”, caracterizada por uma fraca abrangência, instituições débeis e a persistência de outras que, mesmo não estando formalizadas, continuem a ter um forte papel na elaboração de políticas públicas, como é o caso do clientelismo, mercantilismo, corrupção, etc.

Por outro lado, é imprescindível que se garanta a criação do Estado-nação e se assegure a inclusão política, o que abrange também a necessidade de o conceito de democracia em Angola dever encontrar nas eleições uma grande parte da sua legitimidade, pela franqueza na formação do seu corpo eleitoral, pelo sufrágio

praticado com absoluta liberdade de escolha pelo eleitor e por ser regido por um processo eleitoral livre de vícios e irregularidades.

Referências

- Bielschowsky, R. M. (2021). Elemento vital e garantia interna da Constituição: Vontade de constituição, sentimento constitucional e patriotismo constitucional. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, 59, pp. 450-490. <https://doi.org/10.17808/des.0.1260>
- Canotilho, J. G. (2018). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição* (7.^a ed.). Almedina.
- Melo, M. da I. (2010). *A revolução e a transição constitucional em Angola*. Dissertação de mestrado, Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto, Luanda, Angola.
- Miranda, J. (2002). *Teoria do Estado e da Constituição*. Coimbra Editora.
- Miranda, J. (2010). *A Constituição de Angola de 2010*. Instituto de Ciências Jurídico-Políticas & Centro de Investigação de Direito Público. www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiZl6iaqIn_AhXvuJUCHe1iBEEQFnoECAsQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.icjp.pt%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fmedia%2F583-502.pdf&usg=AOvVaw3lrMUbv2cu_amVZeNrwjG
- Miranda, J. (2016). *Direitos fundamentais*. Almedina.
- Novais, J. R. (2007). *Semipresidencialismo: Teoria do sistema de governo semipresidencial*, Vol. 1. Almedina.
- Novais, J. R. (2011). *Os princípios constitucionais estruturantes da República Portuguesa*. Coimbra Editora.
- Otero, P. (2004). A subversão da herança política liberal: A presidencialização do sistema parlamentar. In E. V.-C. Pinto (Coord.), *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Armando M. Marques Guedes* (pp. 251-263). Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.
- Queiroz, C. (2007). *O sistema de governo semi-presidencial*. Coimbra Editora.