



Dotar a Guiné-Bissau de uma nova Constituição para consolidar o Estado de direito e a estabilidade

Resumo

Na sequência das eleições legislativas de 2014, a Assembleia Nacional Popular (ANP) criou uma comissão ad hoc sobre a reforma constitucional. Poucos avanços foram registados antes que a comissão se paralisasse, assim como toda a ANP, pela crise política de 2015. A atual Lei fundamental carece de clareza e precisão em vários domínios importantes, começando pela delimitação dos poderes e definição mais clara das competências dos órgãos de soberania. Convém dotar o País de uma Constituição pensada a prever os bloqueios políticos, favorecer o funcionamento harmonioso das instituições e tornar o Estado mais real e mais justo nas suas missões em benefício da população.

Principais recomendações

- ▶ Rever a Constituição para evitar bloqueios políticos e favorecer o funcionamento harmonioso das instituições.
- ▶ Esclarecer a noção de “grave crise política que ponha em causa o normal funcionamento das instituições da República”.
- ▶ Precisar os critérios de demissão do governo pelo Presidente da República, a fim de reduzir o risco de instabilidade governamental.
- ▶ Permitir ao Presidente da República presidir o Conselho de Ministros apenas em circunstâncias especiais e por convite do Primeiro-ministro.
- ▶ Ter em consideração a necessidade do governo beneficiar de apoio de uma maioria na Assembleia Nacional na escolha do Primeiro-ministro.
- ▶ Esclarecer as respetivas competências do Presidente da República e do governo, principalmente no que se refere às nomeações para altos cargos institucionais, civis e militares.
- ▶ Fortalecer o Conselho de Estado na sua composição e nas suas competências e permitir uma melhor consideração de suas opiniões pelo Presidente da República.

A presente nota foca-se na Constituição da Guiné-Bissau, retraça a evolução histórica que conduziu ao texto em vigor, identifica as principais questões que deveriam ser objeto de mudanças mais ou menos substanciais e formula propostas que permitirão traduzir, finalmente, o reconhecimento coletivo da necessidade de tornar a revisão da lei fundamental numa realidade.

Entre estabilidade constitucional e instabilidade política

Em 44 anos de história como Estado independente nas suas fronteiras atuais (1973–2018) e apesar dos muitos problemas, a República da Guiné-Bissau teve uma continuidade constitucional formal, com três Constituições:

- A Constituição de 24 de Setembro de 1973 (dito de “Boé”), em vigor até 1980;
- A Constituição de 16 de Maio de 1984, que previa um regime presidencial mais autoritário;
- A Constituição de 26 de Fevereiro de 1993, que marcou o fim da transição constitucional iniciada em 1991 e que foi emendada em 1995 e em 1996¹.

Dois outros textos constitucionais, cuja implementação foi abortada principalmente por razões políticas, podem ser adicionados: o de 10 de Novembro de 1980, que conduziu ao golpe de Estado militar de 14 de Novembro e o de 5 de Abril de 2001, que o Presidente da República na época, Kumba Yalá, se recusou a promulgar.

A estabilidade constitucional não levou à estabilidade política e institucional. Golpes de Estado repetidos, assassinatos políticos e guerra civil prejudicaram o funcionamento das instituições. Esta situação, gerada pelas lutas pelo controlo do poder, não favoreceu a adoção de reformas destinadas a colocar o país numa estabilidade duradoura. A maioria das revisões constitucionais foram feitas para neutralizar os opositores políticos ou para melhor consolidar o poder no terreno.

A revisão constitucional de 1993 traz uma grande mudança ao introduzir o regime semipresidencial

Foi no início da década de 1990, que os sinais de uma possível abertura democrática apareceram na Guiné-Bissau. O segundo congresso extraordinário do Partido Africano para a Independência da Guiné-Bissau e Cabo Verde (PAIGC) de Janeiro a Fevereiro de 1991 adota o princípio da instauração de multipartidarismo. Esta abertura foi oficialmente iniciada em Maio de 1991 com a revisão da Constituição de 1984 pela ANP. A revogação do artigo 5, que consagrou o PAIGC como “a força política dirigente da sociedade e do Estado”, oficializa o fim do partido único e adota uma lei-quadro sobre os partidos políticos.

Foram adotadas outras reformas, principalmente sobre o funcionamento das instituições e a natureza do regime. A revisão constitucional de 1993 traz

uma grande mudança: introduz o regime semipresidencial. Em 1994, três anos após a instauração de multipartidarismo, são organizadas as primeiras eleições. Ao nível institucional, a Guiné-Bissau entra numa fase de consolidação democrática marcada pela escolha de um regime semipresidencial baseado no modelo português.

Fraquezas da Constituição e pistas de reforma

A necessidade reconhecida de uma nova lei fundamental

A adoção do regime semipresidencial em 1993 visa pôr fim à instabilidade governamental e à omnipotência do Presidente Nino Vieira que, por meio de mudanças constitucionais, havia concentrado a maior parte dos poderes. Portanto, é um regime híbrido que se instala, combinando as características do regime presidencial e do regime parlamentar. Com base na separação dos poderes executivo, legislativo e judicial, visa criar um equilíbrio e uma colaboração entre as instituições chave que constituem os órgãos da soberania: O Presidente da República (artigos 62 a 72), a Assembleia Nacional Popular (artigos 76 a 95), o governo (artigos 96 a 104) e os Tribunais (artigos 119 a 125).

O regime semipresidencial da Guiné-Bissau está incorporado na Constituição através da organização e funcionamento do poder político

O regime semipresidencial guineense é materializado na Constituição por vários artigos sobre a organização e o funcionamento do poder político. A sua aplicação esteve, no entanto, na origem de várias crises, principalmente devido a uma interpretação divergente da Constituição, sobretudo sobre o papel e as competências do casal executivo (o Presidente e o Primeiro-ministro) e as demais instituições.

Embora os facilitadores da cena política e a sociedade civil geralmente expliquem que as crises políticas repetidas não são o resultado de uma constituição má, mas sim do comportamento de atores políticos e institucionais, eles reconhecem que a lei fundamental carece de clareza e de precisão nas diferentes áreas importantes. Não deixam de sublinhar que a Constituição foi concebida para permitir ao ex-presidente Vieira beneficiar da legitimidade histórica de herói da guerra da independência, de conservar todas as alavancas do poder².

Existe um amplo consenso sobre a necessidade de rever a Constituição atual, especialmente porque uma iniciativa neste sentido permitiu a redação de um texto pronto a ser promulgado em 2001. Desde a recusa do Presidente Yalá em promulgar este texto, as circunstâncias políticas não permitiram que o processo de revisão ou redação da Constituição fosse concluído. Na sequência das eleições legislativas de 2014, a ANP havia



A GUINÉ-BISSAU CONHECEU
3 CONSTITUIÇÕES

- CONSTITUIÇÃO DE BOÉ DE 24 DE SETEMBRO DE 1973
- CONSTITUIÇÃO DE 16 DE MAIO DE 1984
- CONSTITUIÇÃO DE 26 DE FEVEREIRO DE 1993

criado uma comissão *ad hoc* sobre a reforma constitucional, que teve pouco progresso antes de estar paralisado, como toda a ANP, pela crise política de 2015.

A base do trabalho desta comissão é o texto de 2001, que incorporava as alterações destinadas a corrigir as falhas mais importantes da lei fundamental. Estas disposições devem ser reexaminadas à luz das crises sucessivas desde então e com o objetivo de dotar o país de uma Constituição destinada a prever os bloqueios políticos, favorecer o funcionamento harmonioso das instituições, a estabilidade dos seus órgãos e tornar o Estado mais autêntico, mais justo nas suas missões em benefício da população.

Eliminar ambiguidades na organização e no funcionamento do poder político

Os artigos da Constituição cuja necessidade de esclarecimento é de consenso de todos no que concerne à delimitação de poderes, as funções e as responsabilidades entre o Presidente da República e o Primeiro-ministro e, em particular, a nomeação e demissão do Primeiro-ministro e do governo, a dupla responsabilidade política do governo perante o Presidente e a ANP, a convocação do Conselho de Ministros pelo Presidente, bem como a composição e as competências do Conselho de Estado.

- A nomeação do Primeiro-ministro e a formação do governo*

A nomeação do Primeiro-ministro pelo Presidente da República é feita “tendo em conta os resultados eleitorais e depois de consultar os partidos com assento parlamentar (artigo 98 da Constituição). Ao dar ao partido ou à coligação de partidos que ganhou as eleições o poder de designar o Primeiro-ministro, a Constituição privilegia a legitimidade das urnas.

A Constituição privilegia a legitimidade das urnas no processo de nomeação do Primeiro-ministro

Duas situações podem surgir após as eleições legislativas. Se um partido ou uma coligação de partidos obtiver a maioria absoluta da ANP, o Primeiro-ministro é indigitado por essa maioria e o Presidente é obrigado a nomeá-lo, mesmo que a Constituição não o prescreva explicitamente. A formação do governo é também da responsabilidade do partido ou da coligação maioritária. Os Ministros e os Secretários de Estado são nomeados pelo Presidente sob proposta do Primeiro-ministro³. Nesta configuração, o risco da Assembleia rejeitar o Programa de governo ou votar uma moção de censura é mínimo. Isso cria uma certa estabilidade governamental que pode ser posta em causa apenas em caso de tensões no seio do partido ou da coligação maioritária.

A estabilidade do governo é menos garantida se nenhum partido ou coligação obtiver maioria absoluta no ANP. É da responsabilidade do partido ou da coligação que dispõe de uma maioria relativa escolher o

Evolução Constitucional e Grandes Revisões

CONSTITUIÇÃO DE « BOÉ » DE 24 DE SETEMBRO 1973

- PAIGC, partido único
- 3 Instituições da República: Conselho de Estado cujo presidente é chefe de Estado, Conselho de Comissários e Vice-Comissários de Estado e Assembleia Nacional Popular

CONSTITUIÇÃO DE 16 DE MAIO DE 1984

- Adoção de um regime presidencial
- Reforço do regime de partido único
- Substituição do Conselho de Comissários por um governo
- Eliminação do cargo de Primeiro-ministro

CONSTITUIÇÃO DE 26 DE FEVEREIRO DE 1993

- Fim da transição constitucional iniciada em 1991
- Adoção de um regime semipresidencial
- Procura de equilíbrio entre os principais órgãos de soberania (Presidente da República, Primeiro-ministro, Assembleia Nacional e Tribunais)

Primeiro-ministro proposto para ser nomeado pelo Presidente. A formação de uma coligação parlamentar torna-se então necessária para a formação de um governo. Este cenário representa um risco de instabilidade governamental porque a sobrevivência do governo depende da estabilidade de uma maioria parlamentar composta por partidos ou coligações que não se juntaram nas eleições.

Para evitar esse perigo, a escolha do Primeiro-ministro deve ter em conta a necessidade do governo ter o apoio de uma maioria na Assembleia Nacional, que aprove o Programa de qualquer novo governo. Cabo Verde, país da sub-região mais próxima na sua história e na sua cultura constitucional com a Guiné-Bissau, oferece um exemplo interessante. A Constituição de Cabo Verde estabelece que “o Primeiro-ministro é nomeado pelo Presidente da República, após consulta das forças políticas com assento parlamentar e tendo em conta os resultados das eleições, da possível existência de uma maioria política e das possibilidades de uniões ou de alianças”⁴.

Esta opção enfatiza a necessidade do Presidente considerar a existência de uma maioria política ou a capacidade das forças políticas para formar uma maioria que apoie o governo. Na ausência de uma maioria absoluta após as eleições, são os partidos que têm a capacidade para formar alianças pós-eleitorais para formar uma maioria parlamentar que devem propor um Primeiro-ministro ao Presidente. Espera-se implicitamente deste último uma atitude responsável

que resulte na escolha do Primeiro-ministro que tenha o maior número de assentos parlamentares, na sequência de consultas obrigatórias das forças políticas representadas na Assembleia.

- *A responsabilidade política do governo perante o Presidente da República*

O governo é politicamente responsável perante o Parlamento e o Presidente da República (artigo 103º da Constituição). Se a responsabilidade política diante da Assembleia Nacional é uma característica importante dos regimes democráticos modernos, a responsabilidade do governo e do Primeiro-ministro perante o Presidente da República é discutível. Esta disposição é herdada da Constituição de Portugal, que prevê a dupla responsabilidade política.

A estabilidade do governo é menos garantida se nenhum partido ou coligação obtiver maioria absoluta na ANP

Esta responsabilidade dá ao Presidente a faculdade de demitir o governo “em caso de grave crise política que ponha em causa o normal funcionamento das instituições da República” (artigo 104, alínea 2 da Constituição). Da mesma forma, a Constituição portuguesa clarifica que “o Presidente pode demitir o governo somente quando for necessário fazê-lo para assegurar o funcionamento normal das instituições democráticas e depois de consultar o Conselho de Estado”.

Principais poderes do Presidente da República e do Primeiro-ministro

PRESIDENTE DA REPÚBLICA

- Promulga as leis, decretos-leis e decretos
- Tem direito de voto às leis
- Fixa a data das eleições presidenciais, legislativas e autárquicas de acordo com a lei
- Ratifica os tratados internacionais, declara guerra e faz a paz
- Pode convocar o Conselho de Ministros à sua conveniência
- Pode dissolver a ANP e o governo
- Nomeia os membros do governo sob proposta do Primeiro-ministro do governo
- Nomeia o chefe de Estado maior e os embaixadores, sob proposta do Procurador-Geral da República

PRIMEIRO-MINISTRO (CHEFE DO GOVERNO)

- Dirige a administração pública
- Prepara o plano de desenvolvimento nacional e o orçamento geral do Estado e assegura a sua implementação
- Legifera por decretos-leis e decretos sobre assuntos relacionados com a organização e o funcionamento do Estado
- Define e dirige a política do governo
- Aprova e submete os projetos leis à ANP
- Negoceia e celebra acordos e convenções internacionais

A Constituição da Guiné-Bissau prevê como única circunstância, a de grave crise política que impede o normal funcionamento das instituições. Frequentemente objeto de interpretações ou de aplicações abusivas, esta disposição deveria ser esclarecida. A avaliação do que impede o funcionamento normal das instituições devia ser da competência da instituição responsável pelo cumprimento da Constituição, o Supremo Tribunal de Justiça.

A avaliação do que impede o funcionamento normal das instituições deve ser da responsabilidade da instituição responsável pelo cumprimento da Constituição

No regime semipresidencial, as crises impedem o bom funcionamento das instituições provenientes seja do Parlamento ou de tensões no seio do casal executivo. No primeiro caso, elas desembocam frequentemente sobre o voto de uma moção de censura, a recusa de confiança ou a recusa de aprovação do programa do governo pela Assembleia. O Presidente é então obrigado a demitir o governo (e o Primeiro-ministro) ou a dissolver o parlamento para permitir a organização de eleições legislativas antecipadas.

Para acabar com a instabilidade governamental, a demissão do governo pelo Presidente devia ser enquadrada. Cabo Verde poderia mais uma vez servir não como modelo, mas como inspiração. O Primeiro-ministro é responsável pela Assembleia⁵ e o “Presidente da República pode decidir a demissão do governo se for aprovada uma moção de censura, após consulta dos partidos representados na Assembleia Nacional e no Conselho da República [o equivalente ao Conselho de Estado]” (artigo 214).

Dupla responsabilidade do Primeiro-ministro perante a ANP e o Presidente da República

O Primeiro-ministro é responsável perante o Presidente da República e perante a Assembleia Nacional



O Presidente pode demitir o Primeiro-ministro, principalmente “no caso de uma grave crise que impeça o funcionamento normal das instituições”

A Assembleia Nacional pode provocar a demissão do Primeiro-ministro e o seu governo mediante votação de uma moção de censura, pela recusa de confiança ou recusa de aprovação do programa do governo

Por conseguinte, o Presidente pode demitir o governo apenas após a votação de uma moção de censura pela Assembleia e após consultas políticas obrigatórias. As condições para a demissão do Primeiro-ministro e do seu governo pelo Presidente, eleito por sufrágio universal em Cabo Verde são, portanto, muito restritas.

- *A convocação do Conselho de Ministros*

A possibilidade do Presidente da República presidir ao Conselho de Ministros “quando entender” (artigo 68, al. M da Constituição) aparenta ser uma violação do princípio da separação de poderes, consagrado na Constituição da Guiné-Bissau (artigo 59, alínea 2). Esta disposição é uma fonte de tensão porque ela associa o Presidente à gestão dos assuntos correntes do Estado. Também alimenta as contradições entre o partido maioritário e o Presidente no que concerne à autoridade sobre o poder executivo.

O poder do Presidente da República para convocar e presidir o Conselho de Ministros existia na Constituição Portuguesa. Por ser fonte de tensões foi removido. Doravante, o Chefe de Estado português pode presidir o Conselho de Ministros apenas por convite do chefe de governo⁶. Da mesma forma, em Cabo Verde, o Presidente da República pode presidir o Conselho de Ministros “a pedido do Primeiro-ministro” (artigo 147 da Constituição Cabo Verdiana).

A maioria dos observadores da vida política na Guiné-Bissau julgam que é preciso adotar a mesma disposição para esclarecer os respetivos poderes do Presidente e do Primeiro-ministro em relação ao governo e à implementação da política geral do Estado. Ao Primeiro-ministro deveria ser restituída a presidência do Conselho de Ministros em tempo normal, podendo o Presidente presidir o Conselho em circunstâncias particulares e apenas por convite do chefe de governo.

- *A composição e as competências do Conselho de Estado*

O Conselho de Estado é um órgão consultivo cujo principal papel é aconselhar o Presidente da República no exercício das suas funções em determinadas questões relativas ao bom funcionamento do Estado. É composto por representantes dos órgãos de soberania (o presidente da ANP, o Primeiro-ministro, o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça), dos partidos representados na ANP e cinco cidadãos designados pelo Presidente da

República⁷. Presidido por este último, o Conselho de Estado tem dois tipos de competência: as competências específicas e as competências genéricas.

No que diz respeito a poderes específicos, o Conselho de Estado dá a sua opinião sobre a dissolução da ANP, a declaração do estado de emergência e de sítio e a declaração de guerra⁸. As audições dos conselheiros de estado não vinculam o Presidente da República à tomada de decisões. Quanto às suas competências genéricas, o Conselho de Estado pode ser aproveitado para informar o Presidente sobre qualquer outro assunto de importância para a nação. O artigo 104 nº2 da Constituição prevê igualmente a consulta do Conselho de Estado e os Partidos políticos representados na ANP quando se trata da demissão do governo.

O texto constitucional elaborado em 2001 propõe mudanças na composição e nas competências do Conselho de Estado. Prevê a sua extensão ao Mediador da República e aos ex-Presidentes da República que não foram demitidos das suas funções. Quanto às competências, o texto prevê uma consulta do Conselho de Estado quando está em causa a demissão do governo, como é o caso para a dissolução da Assembleia.

Para acabar com a instabilidade do governo, a dissolução do governo, pelo presidente deveria ser enquadrada

As mudanças previstas no texto de 2001 vão na direção certa, sobretudo com a consulta do Conselho de Estado quando está em causa a demissão do governo. A dissolução dos órgãos de soberania, ANP como governo, deveria intervir em circunstâncias excepcionais, e a exigência de uma consulta prévia de um órgão que engloba as mais altas autoridades do Estado deveria ajudar a apreciar a realidade dessas circunstâncias excepcionais. Embora as opiniões não sejam vinculativas para o Presidente da República, as opiniões de outros representantes do Estado e o interesse geral da nação deveriam ter uma influência sobre a sua decisão.

No que diz respeito às competências genéricas, a nova constituição poderia prever a consulta obrigatória do Conselho de Estado sobre a convocação de um referendo a nível nacional, bem como para a

Eventos marcantes da vida política na Guiné-Bissau

- **24 de setembro de 1973:** Proclamação da Independência pelo PAIGC
- **10 de setembro de 1974:** Reconhecimento da independência por Portugal
- **14 de novembro de 1980:** Golpe de Estado militar de João Bernardo Vieira contra o Presidente Luís Cabral
- **16 de maio de 1984:** Adoção de uma nova Constituição que reforça o sistema de partido único
- **8 de maio de 1991:** Adoção da lei-quadro dos partidos políticos que estabelece o sistema multipartidário
- **26 de fevereiro de 1993:** Adoção de uma nova Constituição que estabelece o regime semipresidencial
- **7 de agosto de 1994:** Vitória de João Bernardo Vieira nas eleições presidenciais
- **7 de junho de 1998:** Início da guerra civil
- **1 de novembro de 1998:** Assinatura de Acordo de paz em Abuja entre governo e a junta militar
- **7 de maio de 1999:** O derrube de João Bernardo Vieira pelo general Mané
- **16 de janeiro de 2000:** Vitória de Kumba Yalá nas eleições presidenciais
- **5 de abril de 2001:** Adoção de uma nova Constituição não promulgada por Kumba Yalá
- **14 de setembro de 2003:** Golpe de Estado do general Veríssimo Correia Seabra
- **24 de julho de 2005:** João Bernardo Vieira vence as eleições presidenciais
- **5 de agosto de 2008:** Dissolução da Assembleia Nacional Popular
- **1 de março de 2009:** Assassinato do general Tagme Na Waie
- **2 de março de 2009:** Assassinato do Presidente João Bernardo Vieira
- **26 de julho de 2009:** Vitória de Malam Bacai Sanhá nas eleições presidenciais
- **9 de janeiro de 2012:** Morte do Presidente Sanhá em Paris
- **12 de abril de 2012:** Golpe de Estado do General Mamadu Turé Kuruma
- **19 de abril de 2012:** Nomeação de Manuel Serifo Nhamadjo como Presidente da transição
- **20 de maio de 2014:** Vitoria de José Mário Vaz às eleições presidenciais
- **13 de agosto de 2015:** Dissolução do governo de Domingos Simões Pereira e início de uma crise política
- **10 de setembro de 2016:** Assinatura do roteiro para a saída da crise de Bissau
- **14 de outubro de 2016:** Assinatura do Acordo de Conacri

determinação da data das eleições presidenciais e legislativas e dos referendos regionais.

Seria útil, antes de determinar uma nova composição para o Conselho de Estado, examinar o que foi adotado noutros países com uma tradição constitucional próxima, como Portugal e Cabo Verde.

- *Os poderes e as competências do Presidente da República e do governo*

As relações entre o Presidente da República e o governo são as causas mais óbvias de mal-entendidos, de tensões e, às vezes de crises políticas graves na Guiné-Bissau. Esses relacionamentos, e por detrás deles a vontade desses dois órgãos de soberania de afirmarem autoridade, uma sobre a outra, regularmente geram bloqueios.

A dissolução dos órgãos de soberania, ANP como governo, deveria intervir em circunstâncias excepcionais

O esclarecimento das condições de nomeação do Primeiro-ministro, das condições para a demissão do governo e as condições nas quais o Presidente pode dirigir o Conselho de Ministros é essencial. Mas a revisão das disposições constitucionais sobre esses pontos deve ser acompanhada de uma revisão e esclarecimento dos respetivos poderes e as respetivas competências do Presidente, do Primeiro-ministro e do Governo.

Uma atenção específica deve ser dada aos poderes de nomeação na chefia de todas as instituições e as mais altas funções civis e militares. Nos regimes semipresidenciais próximos da Guiné-Bissau, Portugal e Cabo Verde, a maioria das nomeações são feitas pelo Presidente sob proposta do governo. A autoridade do Presidente reside na sua capacidade em colocar-se acima da gestão corrente do Estado e constituir, ao lado do governo, da Assembleia Nacional e dos Tribunais, um pólo de equilíbrio e moderação das tensões entre as forças políticas.

Criar uma jurisdição constitucional para controlar o respeito pela Constituição

Dadas as recorrentes crises políticas e institucionais e a personalização das instituições em detrimento da sua implantação ao serviço do interesse geral, é imperativo fortalecer o mecanismo de salvaguarda dos princípios da Constituição. A criação de um Tribunal Constitucional dedicado à proteção da Constituição de uma forma rigorosa contribuiria muito.

Nos países onde ele existe, esse Tribunal tem duas funções principais: controlar a constitucionalidade das leis e interpretar as leis. Ele fornece consequentemente os critérios gerais que devem orientar a ação dos poderes públicos. A essas habilidades são adicionadas às que estão ligadas ao respeito do quadro eleitoral durante as eleições e às vezes à regulamentação dos partidos políticos.

O estabelecimento de uma tal jurisdição preservaria o princípio da subordinação de todos os poderes à lei, assegurando a conformidade da lei com a Constituição. Na Guiné-Bissau é o Supremo Tribunal de Justiça que é competente em assuntos geralmente reservados a um Tribunal Constitucional. No entanto, o seu status e suas competências não lhe dão a latitude para efetivamente cumprir a missão de controlo e interpretação das leis.

A recomendação da criação de um Tribunal Constitucional deveria ser acompanhada de uma reflexão elaborada sobre a sua composição, o modo de nomeação dos seus membros, a duração dos seus mandatos, as modalidades de recurso, que deveriam estar abertos a qualquer cidadão e garantias de independência. Não seria a existência de um Tribunal Constitucional em si que permitiria de reforçar o Estado de direito, mas a capacidade desta instituição de se situar acima das considerações políticas partidárias e deliberar de forma independente, seguindo rigorosamente o espírito da Constituição.

O estabelecimento de um Tribunal Constitucional preservaria o princípio da subordinação de todos os poderes à lei

Existem muitos exemplos de jurisdições constitucionais em que a Guiné-Bissau poderia inspirar-se. Se nenhum modelo de composição e nomeação de juízes constitucionais puder, por si só, garantir a sua independência, isso pode ser facilitado por critérios exigentes em termos de experiência e moralidade dos juízes, a sua nomeação por vários órgãos de soberania (Assembleia Nacional e possivelmente o Presidente da República) e um mandato de longo prazo não renovável.

Esclarecer as modalidades da revisão da Constituição e prever a via do referendo

A Constituição atual confere unicamente à Assembleia Nacional a prorrogativa de propor e adotar revisões da Lei fundamental. Foi neste contexto que foi criada uma Comissão de Revisão Constitucional após as últimas eleições legislativas, mas foi paralisada pelo bloqueio político.

A Assembleia Nacional, emanado do povo, deve continuar a ser o órgão da soberania central em todo o processo de revisão constitucional. Mas a possibilidade de organizar um referendo deve ser prevista após a adoção, por maioria qualificada, de um projeto ou de uma proposta de lei constitucional pela ANP.

O referendo poderia ser obrigatório para validar qualquer revisão constitucional que tocasse em pontos fundamentais devidamente identificados na Constituição. Neste caso, é necessário um voto prévio de maioria qualificada na Assembleia (dois terços ou três quartos).



O REFERENDO PODERIA
SER OBRIGATÓRIO PARA
VALIDAR QUALQUER
REVISÃO CONSTITUCIONAL

Para respeitar o espírito e a tradição das instituições do país, o que confere à ANP um papel crucial, o recurso ao referendo deveria continuar a ser um procedimento excepcional que não pode ser utilizado pelo Presidente da República e/ou pelo governo sem um trabalho legislativo prévio e um voto da maioria qualificada na ANP.

Fortalecer a independência do poder judiciário e criar as condições para o seu funcionamento efetivo

A reforma da justiça é tratada numa nota dedicada a este assunto. No quadro da elaboração de uma nova Constituição, seria necessário além da reafirmação dos princípios da independência do poder judiciário, reexaminar e fixar o estatuto do Procurador-Geral da República, instituição importante no funcionamento da justiça, e na percepção que têm os cidadãos sobre a separação dos poderes executivo e judicial.

As disposições mais importantes da lei sobre a CNE deveriam ser constitucionalizadas

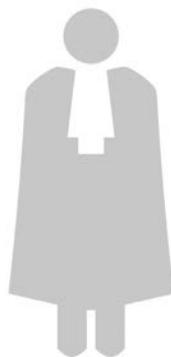
A nomeação e demissão do Procurador-Geral estão ao critério do Presidente da República⁹. Dado que o Ministério Público é o único detentor da ação penal, esse poder do Presidente reduz inegavelmente a independência da ação do Procurador-Geral e todos os magistrados do Ministério Público, tendo em conta a hierarquização desta magistratura. A nomeação do Procurador-Geral pelo Presidente deve ser enquadrada por critérios específicos de experiência profissional e uma validação pela Assembleia Nacional. A sua independência poderia também ser reforçada pela introdução de um mandato durante o qual o Procurador é inamovível.

Incluir na Constituição um capítulo sobre a organização das eleições

A Constituição atual fornece poucos detalhes sobre a organização das eleições. Não menciona a Comissão Nacional Eleitoral (CNE) e as suas amplas prorrogativas. Desde a última revisão da Constituição em 1996, o quadro eleitoral sofreu muitas evoluções cujos grandes princípios merecem ser refletidos numa nova Constituição.

A legislação eleitoral é discutida em detalhe na nota sobre a reforma da lei eleitoral. Uma nova Constituição deveria, num capítulo dedicado às eleições, estabelecer os grandes princípios que regem a organização das eleições. O legislador manteria a possibilidade de fazer mudanças técnicas de acordo com as experiências eleitorais.

Nos contextos marcados por um alto nível de desconfiança dos partidos e dos atores políticos em relação às administrações públicas sujeitas à autoridade do governo, seria razoável confiar toda a organização das eleições a um órgão independente, como a CNE, e oferecer-lhe fortes garantias legais de que terá os recursos necessários para cumprir o seu mandato.



A NOMEAÇÃO DO
PROCURADOR-GERAL
PELO PRESIDENTE DEVE
SER ENQUADRADA

A CNE deveria tornar-se numa instituição explicitamente reconhecida na Constituição como o órgão independente encarregue dos processos eleitorais e referendos, com uma clarificação sobre a sua composição e as modalidades de nomeação dos seus membros. Trata-se, portanto, de constitucionalizar as disposições mais importantes da lei sobre a CNE para limitar as flutuações do quadro eleitoral de acordo com as considerações partidárias.

Assim como para o Tribunal Constitucional, seria necessário determinar o modo de nomeação e a duração do mandato do Presidente e dos altos dirigentes da CNE com o objetivo de reduzir o risco de dependência do governo e dos demais atores políticos e institucionais. A CNE tornar-se-ia, juntamente com o Tribunal Constitucional, numa instituição muito importante para preservar os princípios fundamentais da democracia garantindo a transparência, a equidade na organização das eleições e a sinceridade dos resultados das eleições presidenciais, legislativas e autárquicas, bem como dos referendos.

Conclusão

O processo de revisão da Constituição não deveria limitar-se a um exercício formal dominado por uma abordagem técnica e jurídica. Deve permitir às forças

sociais tirar as principais lições da evolução do país desde a independência conquistada pelas armas. Oferece a oportunidade de colocar no centro das preocupações o futuro da juventude Guineense, que paga o preço alto da instabilidade política e institucional. A abordagem proposta para a reforma deve ser ambiciosa para suscitar interesse real por parte de todas as forças sociais do país, em todas as regiões e no seio de todas as comunidades.

Notes

- 1 A Silva, *As Constituições da Guiné-Bissau. Que Constitucionalismo?*, UNIOGBIS/FDB,3-4/12/2010, 2.
- 2 Entrevista com os atores políticos e a sociedade civil, Bissau, abril-junho 2017.
- 3 Artigo 98 alínea 2 da Constituição da República da Guiné-Bissau.
- 4 Artigo 206 da Constituição Cabo-verdiana.
- 5 Os atos que levaram à demissão do governo são especificados: a) o início de uma nova legislatura e a dissolução da Assembleia Nacional; b) a aceitação pelo presidente da República do pedido de demissão apresentada pelo Primeiro-ministro; c) a morte ou incapacidade física ou psicológica permanente do Primeiro-ministro; d) ausência de apresentação do seu programa à aprovação da Assembleia Nacional e ausência de apresentação, ao mesmo tempo que o programa, de uma moção de confiança relativa à política geral que pretende implementar; e) a rejeição de uma moção de confiança; f) a aprovação de duas moções de censura na mesma legislatura.
- 6 Artigo 133, parágrafo i, da Constituição Portuguesa.
- 7 Artigo 74 alínea 1 er-p da Constituição da República da Guiné-Bissau.
- 8 Ibid., Artigo 75.
- 9 Ibid., Artigo 68 alínea p.

Nota metodológica

Esta nota faz parte de uma série de seis notas de análises sobre as reformas que a Guiné-Bissau precisa para retornar à estabilidade, que são principalmente previstas pelo Acordo de Conacri de Outubro de 2016. As primeiras notas abordam a questão da reforma da Constituição, a reforma da Lei eleitoral, a reforma da Lei sobre os partidos políticos, a reforma do sector da Defesa e Segurança e a reforma da Justiça. A sexta e última nota resume os principais recomendações apresentadas no conjunto das notas. Essas publicações são o resultado de um trabalho de pesquisa de campo e de análise realizado

de março de 2017 a janeiro de 2018 por uma equipa de pesquisadores do Gabinete de Dakar do Instituto de Estudos de Segurança (ISS), com o apoio de especialistas Guineenses, regionais e internacionais. Elas foram elaboradas a pedido do Gabinete Integrado das Nações Unidas para Consolidação da Paz na Guiné-Bissau (UNIOGBIS) com vista a facilitar as discussões sobre essas reformas no seio das forças vivas da sociedade política e civil na Guiné-Bissau.

Sobre o UNIOGBIS

O Gabinete Integrado das Nações Unidas para a Consolidação da Paz na Guiné-Bissau (UNIOGBIS) foi criado em 2009 pela Resolução 1876 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, de 26 de junho de 2009. O atual mandato do UNIOGBIS, conforme especificado na Resolução 2404, de 28 de fevereiro de 2018, centra-se nas seguintes prioridades: i) apoiar a implementação do Acordo de Conakry, facilitar um diálogo político inclusivo e o processo de reconciliação nacional; ii) apoiar, através de bons ofícios, o processo eleitoral para garantir a realização de eleições legislativas inclusivas, livres e credíveis em 2018; e iii) apoiar as autoridades nacionais no processo de revisão da Constituição. A Missão também tem por mandato apoiar, coordenar e liderar os esforços internacionais para fortalecer as instituições democráticas e aumentar a capacidade dos órgãos de Estado, promover e proteger os direitos humanos, apoiar o combate ao narcotráfico e o crime organizado transnacional, harmonizar e coordenar a assistência internacional com vista às próximas eleições.

Sobre o ISS

O Instituto de Estudos de Segurança (ISS) estabelece parcerias para aprofundar os conhecimentos e as competências com vista a garantir um futuro melhor para o continente africano. O objetivo do ISS é de melhorar a segurança humana para alcançar uma paz e prosperidade duradouras. Uma organização africana sem fins lucrativos, o ISS possui gabinetes na África do Sul, no Quênia, na Etiópia e no Senegal. O gabinete de Dakar supervisiona, além dos seus funcionários, as equipas sediadas na Costa do Marfim e no Mali. O trabalho da organização focaliza-se nas temáticas relacionadas com a criminalidade transnacional, migrações, análise de conflitos, manutenção e consolidação da paz, prevenção da criminalidade, justiça penal e governação. O ISS mobiliza a sua competência, as suas redes e as suas influências para fornecer em tempo oportuno, as análises, as formações práticas e uma assistência técnica aos governos e à sociedade civil. As ações do ISS favorecem a elaboração de melhores políticas e práticas para permitir aos tomadores de decisões evidenciar desafios relativos à segurança humana com as quais a África é confrontada. Para mais informações sobre o ISS, www.issafrica.org.

Agradecimentos

O ISS agradece à UNIOGBIS pela sua confiança, colaboração e apoio no quadro deste trabalho. A equipa de implementação do projeto também expressa a sua gratidão a todos aqueles que contribuíram na elaboração destas notas, como pesquisadores, consultores ou interlocutores, e cujos nomes são mantidos em sigilo para preservar o seu anonimato.