



Que reformas institucionais para a Guiné-Bissau?

Resumo

As reformas institucionais sugeridas pelo Acordo de Conacri de Outubro de 2016, que de fato já têm uma longa história na Guiné-Bissau, são incontornáveis e terão de ser implementadas cedo ou tarde. A fim de facilitar as discussões sobre essas reformas no seio das forças vivas da cena política e da sociedade civil, o Instituto de Estudos de Segurança, a pedido do Gabinete Integrado das Nações Unidas para a Consolidação da Paz na Guiné-Bissau (UNIOGBIS) elaborou uma série de notas de resumos sobre a reforma da Constituição, a reforma da Lei-quadro dos Partidos Políticos, a reforma da Lei eleitoral e a reforma da justiça e do setor de defesa e segurança. Esta nota invoca as principais recomendações.

Pontos-chave

- ▶ Existe um amplo consenso sobre a necessidade de rever a Constituição para evitar bloqueios políticos e favorecer o funcionamento harmonioso das instituições. A proposta elaborada em 2001 pode servir como base para o trabalho.
- ▶ Apesar das várias reformas do quadro eleitoral já realizadas, as deficiências precisam de ser corrigidas para melhorar a transparência e a integridade das eleições.
- ▶ As disposições da Lei-quadro sobre os Partidos Políticos que datam de 1991 são pouco executadas. É importante rever a lei e garantir a sua aplicabilidade.
- ▶ Existe uma necessidade urgente de reiniciar as discussões inclusivas sobre o Programa de Reforma da Justiça (2015-2019) a fim de remover os bloqueios que impedem a sua implementação.
- ▶ Criar um clima de confiança entre os atores nacionais e internacionais em torno de uma agenda de reforma realista permitiria superar o bloqueio persistente da reforma do setor de defesa e segurança

Dotar o país de uma nova Constituição para consolidar o Estado de direito e a estabilidade

Existe um amplo consenso entre os políticos e a sociedade civil sobre a necessidade de correções da Lei fundamental. Na sequência das eleições de 2014, a Assembleia Nacional Popular criou um comité ad hoc sobre a reforma constitucional. Foram registados poucos progressos antes que a Comissão fosse paralisada, como toda a Assembleia, pela crise política de 2015. A atual Constituição não tem clareza e precisão em diversas áreas importantes, começando pela delimitação dos poderes e competências dos órgãos de soberania (Presidente, Governo, Parlamento e Poder judiciário). Convém dotar o país de uma Constituição destinada a prever bloqueios políticos, favorecer um funcionamento harmonioso das instituições e tornar o Estado mais eficiente e justo nas suas missões em benefício das populações.

Esclarecer os critérios de nomeação do Primeiro-ministro e da formação do governo. Trata-se de enfatizar a obrigação de escolher o Primeiro-ministro levando em consideração a necessidade do seu governo e o seu programa serem aprovados por uma maioria na Assembleia Nacional.

A noção de “crise séria que dificulta o funcionamento normal das instituições” deve ser esclarecida

Esclarecer critérios para a demissão do governo pelo Presidente. A Constituição deveria especificar os critérios para a demissão do governo pelo Presidente para reduzir o risco de instabilidade governamental. A noção de “grave crise que impede o funcionamento normal das instituições” devia ser esclarecida e a sua apreciação confiada a uma nova jurisdição constitucional.

Afirmar a autoridade do Primeiro-ministro no Conselho de Ministros. A Constituição deveria esclarecer a imprecisão em torno dos respetivos poderes do Presidente e do Primeiro-ministro, confiando ao Primeiro-ministro a Presidência do Conselho de Ministros em tempos normais. O Presidente poderia presidir o Conselho de Ministros apenas em circunstâncias especiais e por convite do chefe de governo.

Distinguir claramente as respetivas competências entre os poderes do Presidente da República e do Governo. Deve ser dada especial atenção aos poderes de nomeação de todas as instituições e às mais altas funções civis e militares. Nos regimes semipresidenciais próximos da Guiné-Bissau (Portugal, Cabo Verde), a maioria das nomeações é feita pelo Presidente sob proposta do governo.

Fortalecer o Conselho de Estado. Mesmo que as sugestões do Conselho de Estado não sejam vinculativas para o Presidente da República, os pontos de vista de outros representantes do Estado e o interesse geral da nação devem influenciar a decisão final do Presidente. Para que tal aconteça, a sua composição e competências específicas deveriam ser alargadas.

Criar um Tribunal Constitucional. Parece essencial fortalecer a salvaguarda dos princípios da Constituição criando um Tribunal Constitucional dedicado à proteção da letra e do espírito da Constituição.

Esclarecer as modalidades da revisão da Constituição e considerar a via do referendo. A Assembleia Nacional, emanação do povo, deve continuar a ser o órgão de soberania central em todo o processo de revisão constitucional. Mas a possibilidade de realizar um referendo sobre a revisão também deve ser planeada.

Constitucionalizar as disposições relativas aos partidos políticos. Incluir na Constituição os princípios de transparência das fontes de financiamento para atividades políticas, o enquadramento do financiamento público dos partidos políticos e a remoção de todos os obstáculos, a presença equitativa de mulheres e jovens no seio dos órgãos de direção dos partidos políticos.

Reformar as leis eleitorais

Desde a adoção do multipartidarismo em 1994, a Guiné-Bissau organizou cinco eleições legislativas e presidenciais. Registaram-se progressos significativos para melhorar os textos eleitorais antes das últimas eleições legislativas de 2014, mas as lacunas óbvias ainda precisam de ser corrigidas. Reformas do quadro eleitoral são necessárias para melhorar a transparência e a integridade dos escrutínios, esclarecer e fortalecer os poderes da Comissão Nacional de Eleição (CNE) e pôr fim às inconsistências entre as disposições constitucionais e as leis eleitorais. Esta etapa também é um pré-requisito para a organização das eleições autárquicas, que deve dar origem a uma descentralização prevista na Constituição, mas nunca implementada.

O CNE deveria ser responsável pela condução de todas as fases do processo eleitoral

Fortalecer as competências e a independência da CNE. A CNE deveria ter a autoridade necessária para adaptar e atualizar os procedimentos técnicos eleitorais, esclarecer os aspetos omitidos por lei e efetuar os ajustes necessários. Deve ser responsável pela condução de todas as fases do processo eleitoral, incluindo o recenseamento dos eleitores. A independência da CNE poderia ser reforçada pela inclusão no orçamento nacional de uma alocação anual de recursos.

Fortalecer as comissões regionais eleitorais (CRE). Para permitir que a CNE assuma a total responsabilidade do processo eleitoral, incluindo o recenseamento e as campanhas de educação eleitoral e cívica em todo o território nacional, é necessário dotar as CREs de uma equipa permanente em torno do seus presidentes.

Rever a atribuição dos lugares nos círculos eleitorais. Determinar na lei eleitoral, e eventualmente na Constituição, os princípios para orientar a divisão dos círculos eleitorais e a atribuição de lugares assim como a



REVER A CONSTITUIÇÃO
PARA EVITAR
BLOQUEIOS POLÍTICOS

instituição que teria a responsabilidade de reexaminar regularmente esta distribuição de acordo com os dados demográficos mais recentes.

Criar um círculo eleitoral nacional. A existência de uma lista nacional, além das listas por círculos eleitorais, permitiria aos partidos políticos ou às coligações dos partidos que elegessem os seus membros mais dotados para desempenhar um papel construtivo no trabalho legislativo.

Fornecer um quadro legal para a observação das eleições nacionais, bem como para a observação internacional, revendo a Lei sobre Observação Internacional para incluir as organizações nacionais da sociedade civil.

Proceder a um exame aprofundado do tipo de governação local desejável

Publicar os resultados de cada assembleia de voto. A lei deve ser alterada para permitir que a CNE comunique não apenas os resultados centralizados ao nível de cada círculo, mas também os resultados de cada mesa de voto, com a fixação da ata síntese de recapitulação em cada mesa.

Pôr fim às incoerências no cronograma e nos calendários das eleições, vinculando a data das eleições legislativas e presidenciais ao mandato exato dos deputados (quatro anos) e ao do Presidente (cinco anos), independentemente das circunstâncias que provocam as eleições.

Estender o período máximo de 60 para pelo menos 90 dias para a organização de uma nova eleição em caso de vaga do poder presidencial, ou permitir que o Presidente da Assembleia Nacional seja investido Presidente da República interino até o fim do mandato.

Definir o modelo de descentralização e as condições de organização das eleições autárquicas, proceder a um exame aprofundado do tipo de governação local desejável e de articulação entre esse poder e os outros níveis de poder oficial e tradicional.

Reexaminar a Lei-quadro sobre os Partidos Políticos

A legislação que rege os partidos políticos na Guiné-Bissau data de 1991. Os eixos de reforma identificados visam fortalecer a regulamentação das atividades políticas, a confirmar o lugar preponderante dos partidos políticos na animação da vida democrática, para promover a participação equitativa das mulheres e dos homens e o seu acesso às funções políticas, a especificar, organizar e controlar o financiamento público dos partidos e torná-lo uma ferramenta eficaz para mudar as práticas políticas.

Reforçar o controlo do respeito dos princípios constitucionais pelos partidos. Confiar a um novo Tribunal Constitucional a prerrogativa de registar as declarações da existência de partidos políticos e verificar a conformidade dos seus estatutos com os princípios democráticos e com os direitos e liberdades protegidos pela Constituição.



REVER E GARANTIR A
APLICABILIDADE DA LEI
DE 1991

Fortalecer o controlo do funcionamento dos partidos políticos.

O Tribunal Constitucional seria a única instituição habilitada a pronunciar a dissolução de um partido a pedido de um órgão de soberania e em caso de violação flagrante das disposições fundamentais da lei-quadro sobre os partidos, inclusive a militarização de um partido, o recurso à violência armada e aos discursos de incitação ao ódio, à violência ou qualquer forma de discriminação. A dissolução também pode ser declarada no caso de inatividade política a longo prazo, nomeadamente a ausência de indicações para qualquer eleição nacional ou local, a comunicação dos membros dos órgãos de direção do partido ou da não apresentação de contas do partido.

Confirmar o papel preponderante dos partidos políticos na animação da vida democrática.

Deverá ser reafirmado, de maneira coerente com as leis eleitorais, que apenas os partidos e as coligações partidárias podem apresentar candidatos para as eleições legislativas, as candidaturas independentes deverão ser permitidas apenas para as eleições presidenciais e autárquicas.

O financiamento de partidos e campanhas eleitorais deve ser rigorosamente regulado e confiado a um órgão independente

Promover o acesso equitativo das mulheres e homens às funções políticas, incluindo a introdução de uma cota.

Os estatutos dos partidos políticos devem garantir uma participação ativa das mulheres em todas as suas atividades e evitar qualquer discriminação com base no género no acesso aos seus órgãos de direção e às candidaturas apresentadas nas eleições. A lei-quadro poderia estabelecer uma cota obrigatória de 30% das mulheres nas listas apresentadas pelos partidos nas eleições legislativas e autárquicas.

Esclarecer, organizar e controlar o financiamento público dos partidos políticos para torná-lo numa ferramenta eficaz de modificação de práticas políticas.

As modalidades de financiamento aos partidos políticos deveriam prever incentivos para promoção por parte dos partidos à educação cívica e à formação dos seus membros, à participação política das mulheres

e dos jovens e à transparência financeira a fim de preservar o campo político da infiltração do dinheiro do crime organizado.

Enquadrar as despesas da campanha. Para evitar discrepâncias de recursos excessivos muito importantes entre os partidos e os candidatos às eleições, e para incentivar uma maior transparência das fontes de financiamento, a nova lei deve prever o limite das despesas.

Criar uma comissão nacional para financiamentos políticos. O financiamento da campanha dos partidos e eleições deve ser rigorosamente regulado e confiado a um órgão independente separado da Comissão Nacional das Eleições.

Prosseguir à construção de um sistema de justiça independente e útil às populações

Durante as últimas quatro décadas, o país sofreu uma série de ajustes de contas ocorridos nos intervalos regulares no seio das elites políticas e militares. A justiça raramente, se não nunca, foi prestada às vítimas, promovendo a vingança e alimentando o ciclo da violência. No dia-a-dia, a ausência de justiça formal também favorece os ajustes de contas individuais ou, na melhor das hipóteses, os métodos de resolução de conflitos implementados pelas autoridades tradicionais que permaneceram altamente influentes e respeitados. Um novo e ambicioso Programa de Reforma da Justiça (2015-2019) foi preparado, mas foi bloqueado pela crise política. É urgente criar um consenso sobre a implementação desta indispensável reforma.

Reforçar a independência do Procurador-geral da República, determinando o mandato durante o qual ele é inamovível, salvo em circunstâncias excepcionais especificadas na Constituição.

Reforçar o Tribunal de Contas estabelecendo um tempo de mandato para o seu Presidente. Esta instituição deve poder desempenhar um papel importante na luta contra a corrupção e a má gestão dos recursos públicos. O Tribunal também deve gozar de uma grande autonomia financeira com acesso direto a uma dotação no orçamento anual do Estado.

Criar um Tribunal Constitucional. Isso faria com que a letra e o espírito da Constituição prevalecessem

com uma autoridade moral e técnica superior à de um Supremo Tribunal que retém todos os seus poderes na área judicial.

Relançar a reforma do setor da defesa e da segurança

A reforma do setor de defesa e segurança (RSDS) na Guiné-Bissau tem sido um tema recorrente por quase duas décadas. Apesar das diferentes orientações tomadas pela reforma e do engajamento de atores regionais e internacionais ao lado do Estado, os bloqueios permanecem e o cansaço é perceptível. É indispensável analisar os verdadeiros motivos desses bloqueios antes de propor soluções técnicas que não resolvam todavia problemas fundamentais de ordem política, económica e social.

Ceder espaço às forças de defesa e segurança para relançar o diálogo sobre a reforma. O Estado-Maior, o Ministério da Defesa e a Unidade encarregue da reforma devem, em conjunto, proceder aos esclarecimentos necessários sobre a continuação do processo e levar em consideração as preocupações internacionais. Eles devem, em seguida, atingir um consenso através do diálogo com a sociedade civil, a Assembleia Nacional e os partidos políticos.

O comité de direção da RSS deve retomar atividades regulares para promover transparência e a coordenação

Incentivar discussões abertas sobre os efetivos desejáveis e realistas de forças armadas. O formato do futuro exército deve ser especificado e deve ser razoável, de acordo com a natureza das ameaças externas e o outras prioridades do país, principalmente o acesso a serviços básicos para a população.

Construir progressivamente as verdadeiras instituições de defesa e segurança. Isso implica a melhoria da condição militar dentro de um quadro formalizado; a organização de carreira; a aproximação da Guiné-Bissau dos Estados com os quais compartilha uma história e que têm um interesse nela; e a exclusão da ideia do reequilíbrio étnico deliberado do exército, que conseguiu fazer, muitas vezes implicitamente, algumas tentativas de RSS.

Repensar o engajamento dos parceiros. Os atores internacionais devem reconfirmar as suas disponibilidades para apoiar uma reforma razoável. O comité de direção da RSS deve retomar uma atividade regular que favoreça a transparência e a coordenação. Convém articular as mobilizações a curto prazo, principalmente das organizações internacionais e regionais que podem permitir superar certos limites em matéria de recursos, e as de longo prazo, a ser articuladas junto dos países interessados que têm uma história com a Guiné-Bissau, e que dispõem de meios para ser parceiros estratégicos ao longo prazo.



RELANÇAR O DIÁLOGO
SOBRE A REFORMA DO
SETOR DA DEFESA E
DA SEGURANÇA

Conclusão

A reflexão sobre as reformas institucionais deve integrar a necessidade de criar as condições políticas para um diálogo construtivo em torno das mudanças profundas que devem ocorrer nas relações entre os diferentes poderes, entre os governantes e os governados, entre o poder político e a administração pública, entre o poder político e as forças de defesa e de segurança, e entre instituições formais e instituições informais enraizadas na tradição e que orientam em grande parte o comportamento dos cidadãos.

A coerência da estrutura institucional da Guiné-Bissau reside no alinhamento dos princípios fundamentais das leis eleitorais, da lei-quadro dos partidos políticos, das regras sobre o funcionamento da justiça e das forças de defesa e de segurança e de uma Constituição prevista como um novo pacto social entre os cidadãos.

É por esta razão que o processo de revisão da Constituição não deve limitar-se a um exercício formal dominado por uma abordagem técnica e jurídica, mas ser uma oportunidade para as forças sociais do país tirarem as principais lições da evolução do país desde a independência e colocarem no cerne das preocupações o futuro da juventude, que paga o alto preço da instabilidade política e institucional. A abordagem proposta para a reforma deve ser ambiciosa para suscitar o interesse real por parte de todas as forças sociais do país, em todas as regiões e em todas as comunidades.

A abordagem proposta para as reformas deve ser ambiciosa para suscitar um interesse real

Se a vontade coletiva dos cidadãos é de construir um sistema democrático estável, baseado no equilíbrio do poder, no Estado de direito e na representação da diversidade cultural, económica e social das populações, as reformas devem ter como objetivo o reforço das instituições. Elas também devem especificar, da melhor forma possível, as competências, as responsabilidades e limitações de cada um entre eles. As leis devem permitir a criação de instituições distintas das pessoas que as dirigem. Este é o sentido das propostas para fortalecer o órgão de gestão eleitoral, consolidar os partidos

políticos como atores-chave no funcionamento político e esclarecer as disposições eleitorais sempre que houver ambiguidades óbvias.

Para a Guiné-Bissau, o desafio da reforma é vital: trata-se de criar um quadro institucional suscetível de assegurar as condições de uma estabilidade política indispensável à manutenção da paz, da segurança e do progresso económico e social. Mas uma nova Constituição, mesmo que muito bem pensada e adotada democraticamente, não acabaria automaticamente com o longo ciclo de instabilidade e crises políticas que o país sofreu por muitos anos.

A capacidade nacional para transformar o difícil momento da crise numa oportunidade histórica para a regeneração das instituições dependerá de uma forte mobilização das forças vivas do país e do apoio indispensável dos seus parceiros internacionais. Escusado será dizer que a estabilização da Guiné-Bissau também é uma das condições para fortalecer a estabilidade e a segurança na África Ocidental.

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.