



NAÇÕES UNIDAS
GUINÉ - BISSAU



RELATÓRIO FINAL DOS WORKSHOPS SOBRE MONITORIZAÇÃO DA ESTABILIDADE PELA SOCIEDADE CIVIL

CARLOS SANGREMAN, CEsa, ULISBOA

**RELATÓRIO FINAL DOS WORKSHOPS
SOBRE MONITORIZAÇÃO DA ESTABILIDADE
PELA SOCIEDADE CIVIL**

**CARLOS SANGREMAN
CEsA, ULISBOA**

FICHA TÉCNICA

Título: Relatório final dos workshops sobre monitorização da estabilidade pela sociedade civil

Pesquisadora:

Carlos Sangreman, professor sénior da Universidade de Aveiro e investigador no CESA - Centro de Estudos sobre África e Desenvolvimento da Universidade de Lisboa

Edição:

Rede de organizações da sociedade civil para monitorização das reformas promotoras de estabilidade, sob a responsabilidade da Liga Guineense dos Direitos Humanos (LGDH) e Tiniguena - Esta terra é nossa

Paginação:

Ana Filipa Oliveira

Fotografias:

Eliseu da Silva
Yussufi Mané

Disclaimer: *Esta publicação foi editada pela Liga Guineense dos Direitos Humanos e pela Tiniguena-Esta terra é nossa, em nome da REDE das OSC para a monitorização da estabilidade, com apoio do PNUD/UNIOGBIS. O seu conteúdo é da responsabilidade exclusiva do autor, e em nenhum caso pode considerar-se como refletindo o ponto de vista dos editores e dos financiadores.*

ÍNDICE

Acrónimos	5
Resumo e palavras chave	7
Introdução: a sociedade civil guineense e os objetivos desta publicação	9
Capítulo 1: Reforma da Defesa e Segurança <i>Relatório por Yussufi Mané</i>	13
Capítulo 2: Reforma da Justiça <i>Relatório por Carmelita Pires</i>	28
Capítulo 3: Reforma da Lei Eleitoral e da Lei dos Partidos políticos <i>Relatório por Luís Martins e Amin Saad</i>	40
Capítulo 4: Reforma da Administração Pública <i>Relatório por Manuela Lopes</i>	54
Capítulo 5: Reforma do Estado <i>Relatório por Rita Santos</i>	67
Capítulo 6: Constituição de uma rede de OSC <i>Relatório por Rita Santos e Carlos Sangreman</i>	77
Considerações Finais deste Relatório	93
Bibliografia	95

ACRÓNIMOS

AIDA	Associação AIDA, Ayuda, Intercambio y Desarrollo
ANADEC	Ação Nacional para o Desenvolvimento Comunitário
ANP	Assembleia Nacional Popular
AP	Administração Pública
CEDEAO	Comunidade Economica dos Estados da África Ocidental
CEMGFA	Chefe de Estado Maior General das Forças Armadas
CPLP	Comunidades dos Países da Língua Portuguesa
CRGB	Constituição da Republica da Guiné-Bissau
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
ECOWAS	<i>Economic Community of West African States</i>
DUDEH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
GN	Guarda Nacional
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa
ISS	Instituto de Estudos de Segurança
LGDH	Liga Guineense dos Direitos Humanos
MISSANG	Missão Angolana
NPM	<i>New Public Management</i>
ODG	Observatório da Democracia e Governança
ODZR	Organização para Defesa e Desenvolvimento das zonas Rurais
ONG	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organizações das Nações Unidas
OSC	Organizações da Sociedade Civil
PDRRI	Programa de Desmobilização, Reinserção e Reintegração de Antigos Combatentes

PRJ	Programa da Reforma da Justiça 2015-2019
PJ	Polícia Judiciária
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PodE	Projeto Observatório da Estabilidade
POP	Polícia de Ordem Pública
RECEP-GB	Rede de Campanha e Educação para todos
RGSS	Reforma e Governação do Sector de Segurança
REDE	Rede de organizações da sociedade civil para monitorização das reformas promotoras de estabilidade
ROSC	Rede da Organização da Sociedade Civil
RSS	Reforma do Sector e Segurança
SIS	Sistema Informação e Segurança
SSR	Security Sector Reform
STJ	Supremo Tribunal de Justiça
TINIGUENA	TINIGUENA – ESTA TERRA É NOSSA
UE	União Europeia
UNIOGBIS	United Nations Integrated Peacebuilding Office in Guinea-Bissau

RESUMO

Esta publicação destina-se a editar um conjunto de documentos resultantes dos workshops que a “**Rede de organizações da sociedade civil para monitorização das reformas promotoras de estabilidade**”(REDE) promoveu no âmbito do Projeto Diálogo Político, através do qual o Gabinete Integrado das Nações Unidas para a Consolidação da Paz na Guiné-Bissau (UNIOGBIS) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) apoiam o consórcio constituído pela Tiniguena, pela Liga Guineense dos Direitos Humanos e pela Faculdade de Direito de Bissau na qualidade de executores do referido Projeto, sobre as reformas estruturais referidas no Pacto de Estabilidade Político e Social, assinado a 14 de Fevereiro de 2019 por partidos políticos, organizações da sociedade civil e líderes religiosos. Nesse Pacto referiam-se como reformas prioritárias a implementar num acordo de regime, o Estado, a Defesa e Segurança, a Justiça, a Constituição, a Lei Eleitoral e dos Partidos Políticos. Pretende constituir um instrumento de trabalho para as organizações da sociedade civil que se propõem monitorizar as políticas públicas que influenciam a estabilidade e em especial as reformas estruturais objeto de debate nestes *workshops*. A reforma da Constituição será referida mas a publicação relacionada com o *workshop* respectivo – a Constituição anotada – terá uma edição própria.

Palavras Chaves: Monitorização, Defesa e Segurança, Justiça, Lei eleitoral e dos Partidos, Organizações da Sociedade Civil, Guiné-Bissau,

INTRODUÇÃO: OBJETIVOS DESTA PUBLICAÇÃO

Este relatório refere-se ao ciclo de workshops dirigidos às organizações da sociedade civil sobre as reformas definidas como prioritárias no Acordo de Conacri, de 10 de Setembro de 2016 e no Pacto de Estabilidade Política e Social, de 14 de Fevereiro de 2019: Reforma do Estado; Reforma da Constituição; Reforma da lei eleitoral; Reforma da lei dos partidos políticos; Reforma dos sectores da Defesa e da Segurança; Reforma do sector da Justiça.

Os referidos workshops foram realizados no contexto do Projeto Diálogo Político, através do qual o Gabinete Integrado das Nações Unidas para a Consolidação da Paz na Guiné-Bissau (UNIOGBIS) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) patrocinam o consórcio constituído pela Tiniguena, pela Liga Guineense dos Direitos Humanos e pela Faculdade de Direito de Bissau na qualidade de executores do referido Projeto.

Esta publicação é constituída por extratos dos relatórios elaborados pelos consultores nacionais e internacionais que assistiram tecnicamente os workshops. Os relatórios completos encontram-se na posse do PNUD. Procurou-se perspetivar a temática de cada relatório e salientar os contributos mais significativos do debate que houve nos grupos de participantes dos workshops, criando-se uma única lista de siglas e acrónimos bem como se juntou num ponto de Bibliografia todas as referências finais indicadas em cada relatório temático. Esta síntese e a seleção dos extratos dos relatórios temáticos são da exclusiva responsabilidade do autor do presente Relatório.

A estabilidade urgente

Depois de um período de instabilidade a partir de 1998/99 caracterizado por relações conflituosas entre os detentores de órgãos de soberania, por ações militares fora do âmbito constitucional, e por intervenções políticas externas de organizações internacionais, é hoje consensual nos discursos, programas e comunicados das diferentes entidades nacionais, desde todos os partidos políticos com ou sem representação parlamentar (vide os programas eleitorais dos cinco principais partidos), das mais variadas organizações da sociedade civil (e mesmo dos discursos das altas chefias militares), que a estabilidade social e político-institucional é absolutamente necessária para o progresso sustentável do país e para

o fim de uma imagem internacional negativa associada a incapacidade governativa, golpes militares, corrupção, tráfico de drogas e crime organizado.

Essa estabilidade passa necessariamente por reformas estruturais em várias áreas da governação e da sociedade guineense identificadas nos Acordos de Bissau e de Conacri e no Pacto de Estabilidade, como documentos assinados mais alargadamente pelas entidades públicas e privadas, religiosas e laicas, existentes no país. Neste período as organizações da sociedade civil consolidaram a sua posição de atores atentos e intervenientes numa governança abrangente e partilhada, onde não se confundem funções, mas antes se procura uma complementaridade como garante da estabilidade que o país necessita.

As OSC criaram em abril 2019 uma Rede para reforçar a sua capacidade de monitorização que surgiram neste período, aumentando dessa forma o peso da intervenção cívica e social que essas organizações já possuem. A realização de eleições legislativas em 10 de março foi um passo importante para o final da instabilidade. Na realidade o ciclo político só fica completo com eleições presidenciais como o Conselho de Segurança da ONU salientou. As eleições presidenciais realizaram-se sem acidentes e a segunda volta entre os candidatos mais votados está marcada para 29 de dezembro. É importante haver neste período de estabilização da Assembleia Nacional com nova composição e no intervalo, entre votações para a presidência uma clara determinação em manter a estabilidade.

A identidade guineense

As análises da identidade guineense têm sido feitas cruzando características que podemos exemplificar nas seguintes sem qualquer preocupação de ordenação:

- A pertença étnica e nacional;
- A memória da guerra de libertação pela independência;
- A pertença a grupos de idade compostos pelas pessoas da mesma geração com percursos de vida, de estudo ou profissionais comuns.
- O género.
- O grau e o local de instrução formal obtida.
- O nível económico da família alargada a que pertencem.
- A participação em grupos associativos/profissionais com diferentes níveis de politização.

- Espaço urbano ou rural de habitação.
- A religião ou crença.

A fragilidade da Guiné-Bissau segundo a OCDE, em 2011, inclui a instabilidade política recorrente e agravada com o conflito armado de 1998-99, o funcionamento irregular e a falta de capacidade das instituições públicas no cumprimento das funções básicas do Estado, o impacto de fenómenos transnacionais como o tráfico de droga, elevados níveis de pobreza e grande dependência da ajuda externa. Salienta ainda como aspetos positivos que os conflitos internos e os incidentes político-militares não tenham mobilizado largos sectores da população, que apoia inequivocamente a paz duradoura e a existência de uma sociedade civil como voz crítica e ativa do país. (OCDE, 2011)

A falta de cumprimento das expectativas originadas na vitória na guerra de independência foi desenvolvendo uma configuração identitária que atribui um peso alto à pertença associativa (como capital social) e expressa a resiliência em termos de grupos sociais e menos em termos individuais. Ou dito de outro modo, a resiliência interage com o capital social, reforça-se e tem ao longo do tempo expressões de atores sociais de organizações da sociedade civil mais ou menos informais, mas também de entidades públicas como os próprios ministérios e institutos públicos.

Essa resiliência expressa-se nas ações de atores nacionais públicos (ministérios), da sociedade civil (ONG, OSC, Sindicatos, ordens profissionais, grupos informais) e individuais (profissionais, famílias, utentes dos serviços públicos). Por exemplo a organização de escolas em autogestão onde as populações pagam o salário (quando se atrasa) do professor numa escola pública, procuram apoios internacionais para terem alimentação escolar (cantinas) e recusam que haja greves às aulas e avaliações. A opção dos hospitais públicos e centros de saúde por atribuir custos a pagar pelos utentes como modo de sustentação da instituição apesar da consequência terrível de marginalizar os pobres no acesso a tratamentos que não podem pagar. O estabelecimento de acordos do hospital central de Bissau com a ONG internacional AIDA para que esta subsidie os tratamentos desses pobres. O surgimento por todas as instituições públicas do pagamento pelo serviço administrativo prestado, primeiro como forma de compensar os atrasos salariais e depois como forma de os funcionários melhorarem a sua própria remuneração (as chamadas cobranças ilícitas). A organização pelas comissões de moradores do controlo de medicamentos nos centros de saúde dos bairros de Bissau. A presença social da Liga Guineense dos Direitos Humanos que passou todo o período

do mais recente de instabilidade entre 2012 e 2019, sem nunca ser molestada por militares ou por civis apesar de continuar a denunciar a violação de direitos humanos. A organização dos Centros de Acesso a Justiça pelo Ministério de tutela e pelo PNUD como instrumento de permitir um maior acesso a justiça da população (que tem uma taxa de analfabetismo formal e funcional muito alta).

Esta configuração social identitária quotidiana, com as variáveis dominantes “resiliência” e “capital social”, é a base para essa sociedade enfrentar ameaças anunciadas/esperadas, desastres inesperados e mesmo as dificuldades de todos os dias para conseguir melhorar o nível de vida dos agregados familiares. É também a característica da sociedade guineense que origina uma grande capacidade das organizações da sociedade civil participarem ativamente na vida política e cívica do país, acompanhando a evolução do sistema político que, tal como outros em todo o mundo, se vai transformando de forma mais ou menos pacífica, com mais ou menos estabilidade. Um dos aspetos dessa participação é a monitorização de Direitos Humanos (LGDH) e da biodiversidade (Tiniguena). Esta REDE corresponde à vontade de organizações de monitorizarem a estabilidade do país. O conceito de monitorização da atividade governamental seja em que área for, não significa fazer oposição ao governo. Essa é função dos partidos políticos. A sociedade civil ao monitorizar pretende mostrar o que se faz e o que não se faz, de acordo com o objetivo de melhorar a estabilidade social, política e económica e não substituir os partidos políticos no sistema democrático da Guiné-Bissau.

CAPÍTULO 1: REFORMA DA DEFESA E SEGURANÇA RELATÓRIO POR YUSSUFI MANÉ

A Reforma do Sector de Segurança (RSS) na Guiné-Bissau é um processo político, técnico e estratégico de liderança e apropriação nacional consolidado no documento estratégico de 2006 com vários arsenais complementares assinado pelo Governo e aprovado pela Assembleia Nacional Popular (ANP), mas que tem sobretudo, como nova base conjuntural de implementação, o memorando de entendimento entre o Governo e Comunidade Económica dos Estados da Africa Ocidental (CEDEAO), que consiste na transformação e edificação da segurança do Estado guineense e a segurança humana através da prestação, controlo e gestão eficiente, eficaz e responsável do sector da segurança no quadro de Estado de direito e respeito dos direitos humanos.

A RSS tem a sua estrutura orgânica e funcional triangular: um comité interministerial-presidido pelo primeiro-ministro, o comité de pilotagem dirigido pelo ministro de defesa e 1 secretariado permanente que reúne todas as sensibilidades sociais do país, incluindo a sociedade civil.

A RSS foca-se em 7 eixos estratégicos: 1-reestruturar os sectores de Defesa e Segurança em função das necessidades e reais capacidades económicas do país, 2-modernizar os sectores de Defesa e Segurança, 3-definição e reconhecimento dos combatentes da liberdade de pátria, 4-fortalecer a participação dos setores de defesa e segurança na consolidação da segurança sub-regional, 5-reforçar o sector de justiça e torná-lo mais eficiente, 6-mobilização de recursos nacionais e internacionais para a RSS, 7-associar a sociedade civil e a população à implementação da RSS.

Apesar de constituir um imperativo nacional para edificar e empoderar as instâncias responsáveis pelo sector de segurança, a sua implementação depende da estabilidade, de congregação de vontades de atores estatais internos e internacionais e sobretudo, o seu financiamento é condicionado e avaliado em cerca 184 milhões de dólares que o governo não dispõe e depende neste caso, dos parceiros de financiamento.

A implementação tem sido marcada por duas velocidades: há aceleração quando existe legitimidade democrática no poder e desaceleração quando há sobressaltos inconstitucionais no poder, perpetrados pela classe castrense ou instabilidade política criada pela Presidência da República.

Nesta fase conjuntural de hibernação a recém-criada Rede da Organização da Sociedade Civil (ROSC), cujo objetivo se foca na monitorização das reformas promotoras da estabilidade em especial a RSS, poderá dar o seu contributo e impulso na governança, controlo e monitorização da RSS, através da estratégia de advocacia, organização de atividades cívicas, fóruns e debates de ideias, recomendações, para influenciar e condicionar a agenda política dos decisores políticos.

A exequibilidade e aceleração na implementação da RSS só é viável na atual conjuntura, com legitimidade política renovada e sufragada nas eleições de dia 10 de maio, seguida de formação de um governo, e sobretudo com a eleição do Presidente da República, que poderá facilitar a retomada de confiança dos parceiros e criar condições para o normal funcionamento dos órgãos da soberania e da estrutura de implementação da RSS.

Enquadramento conjuntural do Estado de implementação da RSS

A RSS é um processo inclusivo e abrangente, que implica uma vasta gama de atores tanto estatais como não estatais. A sua implementação tem sido marcada por uma dupla velocidade: a aceleração e a desaceleração, em função fundamentalmente da vigência do normal funcionamento das instituições democráticas, digno de um Estado de Direito Democrático, uma aceleração, e em função das instabilidades e sobressaltos político-governativos que têm assolado o país, uma desaceleração.



Forças Armadas

É uma instituição que representa o primeiro escudo protetor e primeira linha de defesa externa do conjunto de território nacional, do povo, e dos órgãos da soberania contra as ameaças externas. Tem a composição tridimensional exército, armada e força aérea em conformidade com a dimensão tri-

angular do nosso espaço físico geográfico. A sua estrutura orgânica é encabeçada tanto em tempo de paz e de guerra pelo Presidente da República que é o comandante supremo das forças armadas nomeador do seu órgão máximo, o Chefe do Estado Maior General das Forças Armadas (CEMGFA), sob proposta do Governo.

De ponto de vista de uma análise *SWOOT*, pode-se detetar uma pluralidade de fragilidades permanentes e contextual das forças armadas como: excesso de pessoal e desequilíbrio acentuado no que tange ao quantitativo de oficiais, sargentos e praças, sendo a primeira categoria mais representativa que as duas últimas, o que espelha uma inversão da pirâmide desta instituição na Guiné-Bissau, na medida em que os praças são a categoria que normalmente deveria dispor de mais efetivos; a falta de implementação da Lei do “Serviço Militar Obrigatório” e a ausência de um recrutamento organizado, resultam em maiores doses de caducidade de uma estrutura com predominância de efetivos com pouca ou muito reduzida formação e instrução, e défices de centros de formação - não há uma academia militar.¹

Igualmente constata-se uma enorme resistência à inovação e um conflito latente de gerações. A RSS constitui uma força e uma oportunidade conjuntural para resolução dos problemas endógenos que pairam nas forças armadas e forças e serviços de segurança constituindo assim.

Não obstante, a classe castrense constitui correlativamente, de longe, juntamente com a classe política, um dos principais riscos e uma permanente ameaça, e digamos que os mais diretos responsáveis pela situação de instabilidade política, pela insegurança, pelo desrespeito do primado do direito e da democracia e conseqüentemente, da efetividade e execução da RSS².

A situação atual da implementação da RSS resulta dos acordos de Bissau, Conacri e Lomé, consolidado no memorando de entendimento celebrado entre o governo da Guiné-Bissau e a CEDEAO, constituindo assim, uma nova base para dar prosseguimento ao processo; neste sentido foi também criada a célula conjunta entre a Guiné-Bissau - CEDEAO para implementação da RSS que congrega elementos da CEDEAO em vários domínios: militar, policial e jurídico e também, autoridades na-

1 “Diagnóstico - *Necessidades de Formação e Estratégia* – Segurança Pública”, Relatório. Bissau: UNODC, MDGIF, outubro 2011.p.8.

2 Grupo I do Workshop sobre a Reforma do Sector de Segurança, *As dificuldades na implementação, da Reforma do Sector da Segurança e Defesa*, 6 Maio 2019. Hotel Lisboa, Bissau.

cionais, Governo, Ministério da Defesa Nacional, Ministério do Interior, Estado Maior General das Forças Armadas, Ministério da Justiça, e ainda um secretário permanente da RSS. Esta célula funciona ao abrigo de uma estrutura criada pelo Governo e que tem três níveis, um comité interministerial, presidido pelo primeiro ministro, o comité de pilotagem dirigido pelo Ministro de Defesa e um secretariado permanente que reúne todas as sensibilidades social do país, militares, polícias, a sociedade civil a Presidência da República, a ANP³.

Segundo o Diretor da Política de Defesa Nacional e coordenador da RSS cito: *“Houve produções e evoluções do trabalho que foram remetidos aos ministros tutelares das respetivas áreas e pastas: defesa, administração interna e justiça; conseguiu-se também, no quadro dessa célula conjunta com a CEDEAO, reabilitar algumas infraestruturas de base e unidades militares tais como: 63 casernas, vedação de um aquartelamento no sul do país, construção de um edifício de raiz no Estado Maior do Exército, avaliados num total de 6 milhões de dólares que representam a primeira tranche do fundo desbloqueado dos 60 milhões de dólares permitidos pelos parceiros”*.⁴

Segundo o Major-General, o foco estava a ser centrado na criação de fundos de pensões e gratificações⁵ e não houve progressos porque, de repente, por falta de fundo, tudo caiu numa fase de hibernação. A comunidade internacional comprometeu-se, mas a sua condição é que a Guiné-Bissau participasse com cerca de 10%, no mínimo. E a comunidade internacional iria dar apoio ao governo durante 5 anos no pagamento de pensões, de forma que o governo se preparasse para, logo a seguir, assumir esse pagamento, mas houve constrangimentos mesmo no seio de Governo. Não houve uma assunção clara do Governo⁶.

Na visão das forças armadas, de 2012 para cá, houve grande empenhamento, vontade e determinação dos militares para efetiva implementação que não foi precedido de empenhamento da classe política, o que acabou por condicionar o ambiente estratégico de implementação da RSS. Neste prisma, atualmente, os elementos da estrutura estão muito pressionados e estão mesmo correndo sérios riscos no

3 Major General-Malam Camará, *op.cit* 6 de Maio 2019.

4 Major General-Malam Camara, *op.cit*, 7 de Maio 2019.

5 A questão de gratificações suscitou um debate intenso da parte da sociedade civil na plateia do workshop, sobretudo, no que tange ao desaparecimento dos fundos alocados para o PDDRI que sumiram!, o que mostra o papel que a nova ROSC poderá efetivamente ter na monitorização financeira.

6 *Ibid.* 7 de Maio 2019.

meio das expectativas criadas, sobretudo, após a publicação no BO, do decreto que institui fundos de pensão. Segundo o Major General Malam Camará, até quando poderá a estrutura, assegurar as pressões destas pessoas e de familiares dos que faleceram, que reclamam os direitos que o decreto conferiu aos militares?

É inegável que as causas profundas destes constrangimentos atuais têm origem nas consequências das crises de 2012 e sobretudo, da crise de 2015, que afastaram os parceiros⁷; e não permitiu um quadro de governação estável e duradouro do Governo, para poder beneficiar dos fundos prometidos e dar continuidade à execução da RSS.

Na visão dos militares, o único entrave é a falta de recursos - porque, é em abono da verdade, a única motivação dos militares para aceitação e implementação da RSS, enquanto que na nossa visão a reforma é inexecutável na atual contexto de crise política, porque todos os governos que passaram na vigência desta crise, não têm programa político aprovado para o sector de defesa e segurança, não tem credibilidades dos principais parceiros, não tem legitimidade democrático e ocorreram em plena inatividade da ANP e suspensão da CRGB.

Forças e Serviços de Segurança

As forças de segurança são de ponto de vista legal, organizações que têm como missão proteger e garantir a lei, a ordem e a segurança pública, do Estado, sob tutela e dependência funcional do governo em especial do ministro da administração interna.

Os serviços são agências de inteligência que visam a recolha e tratamento de informação com vista a prevenção do crime, a manutenção da ordem pública, a investigação de crimes e delitos, a captura e a guarda de presos e o controlo das fronteiras.

A RSS permitiu, enquanto imperativo nacional, criar uma oportunidade de resolver os clássicos e estruturais problemas de pluralidade de órgãos de segurança, de funcionamento e coordenação de forças. Desta feita, as novas configurações plasmadas no documento da RSS, reestruturou as forças e serviços de segurança em: duas polí-

⁷ A crise 2012 - Golpe de Estado dos militares, precipitou o afastamento de muitos parceiros, entre os quais a UE; e a crise de 2015- crise política criada pela Presidência da República, que afastou ainda mais os parceiros que tinham sido reconquistados na mesa redonda de Bruxelas.

cias POP e GN e dois serviços PJ e SIS⁸.

Nas Forças de Segurança, as fraquezas e os problemas estruturais sempre foram a coexistência de muitas instituições, sem a coordenação em relação às suas atribuições específicas, acaba por resultar em serviços ineficientes⁹. denota-se a existência de várias forças policiais e de serviços dispersos, por vários ministérios, com diferentes comandos que, em virtude disso, acabaram por constituir-se num elevado peso para o Estado¹⁰.

Segundo Agostinho Djata, conjunturalmente, contra a corrente da RSS, está crescendo, o número de auxiliares não previsto na RSS, o que constitui um entrave de peso para execução da RSS. A adicionar a estes constrangimentos, existe uma grande lacuna na aplicação da resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) no quadro das forças de segurança¹¹.

Apesar da desaceleração, o Major General reconheceu os escasos avanços concretizados na RSS, no quadro da célula conjunta com CECEAO, permitiu concretizar alguns aspetos tais como: reabilitação de alguns postos da Guarda Nacional a nível de fronteiras, construções e reabilitações de várias instalações prisionais.

Por sua parte, a PJ enfrenta muitas debilidades tais como: falta de infraestruturas e instalações próprias, falta de cobertura e representatividade nacional, défice de um estatuto de carreira profissional, e défice de seguro de risco e de saúde. Nesta senda, a RSS permitiu e conferiu oportunidade de se focar nos seguintes eixos estratégicos: reforço no combate ao tráfico de droga; melhoria do nível de recolha de informação classificada; reforço das ações de vigilância a nível do território nacional; reforço no combate ao crime e delitos económicos. Permitiu já desmantelar uma célula terrorista no território nacional¹² e inter-relações de partilha com várias agências: sub-regional, continental e internacional¹³.

8 Agostinho Djata, *Enquadramento e Princípios Estruturantes da Reforma das Forças de Segurança*, Workshop sobre a RSS, 7 de Maio 2019 Hotel Lisboa, Bissau.

9 *Ibid.* 7 de Maio 2019.

10 Relatório do INEP, *op.cit.*, p.24.

11 Aida Fadia, *A resolução da ONU 1325 sobre Mulheres, Paz e Segurança*, Workshop sobre a RSS, 6 de Maio 2019 hotel Lisboa, Bissau.

12 Segundo Domingos Correia, a célula desmontada em 2015 e 2016, estava sediada no país. Recrutavam pessoas jovens de entre 23 e 25 anos para irem ser treinados no Mali durante 6 meses e convertiam pessoas.

13 Domingos Correia, *Questões específicas da reforma da Polícia Judiciária*, Workshop

A RSS é um processo muito sensível e fundamentalmente político, que afeta as relações de poder e as estruturas do Estado. Tem implicações para o monopólio do Estado sobre o uso da força, que só é legítimo quando exercido no interesse do público e sujeito ao controlo transparente do poder civil e da sociedade civil.

O Rolo e o Contributo da Sociedade Civil na Governança, Controlo e Monitorização da Reforma do Sector de Segurança

A sociedade civil e a recém-criada ROSC detêm um lugar cimeiro e privilegiado na participação do processo da reforma, focados em certos princípios diretores. Neste sentido, apesar dos constrangimentos iniciais que acarreta, a consolidação das etapas da sua afirmação lhe permitirá elevar a cadeia de governação do sector da segurança através do mecanismo de controlo, supervisão e monitorização.

Ao contrário do governo, a ROSC não é responsável por definir ou conduzir a política da Nação. No entanto, pode dar o seu contributo para a elaboração de políticas públicas ligadas à segurança interna e Defesa Nacional, lutando para que estas tenham em devida conta as necessidades dos homens, mulheres, rapazes e raparigas que vivem em território nacional. Pode igualmente ajudar a monitorizar a ação do Governo, nomeadamente acompanhando de perto a forma como os serviços públicos do sector de defesa e segurança são prestados, inclusive em matéria de justiça e segurança.

Enquanto processo nacional, a RSS visa reforçar a eficácia, a transparência e a integridade dos intervenientes e das instituições de defesa e segurança. Neste contexto, as entidades da sociedade civil, criadas e dinamizadas por cidadãos (homens e mulheres), constituem uma importante alavanca de ação para a participação dos cidadãos na elaboração de políticas públicas, bem como para a supervisão da ação pública, inclusive em matéria de segurança.

As organizações da sociedade civil e a ROSC em especial, têm, juntamente com o Governo, a ANP, os órgãos judiciais e as instituições de controlo independentes, um papel importante na reforma e governação do sector de segurança, através de abordagens que podem ser formais ou informais, genéricas ou especializadas, nacionais ou locais.

Trata-se, simultaneamente de uma exigência holística multinível:

A primeira, é uma exigência jurídico-normativa, contemplada a nível interno no DENARP II¹⁴ e sobretudo, no documento estratégico da RSS¹⁵; e a nível externo, codificada em diversos instrumentos internacionais aplicáveis aos países da África Ocidental, como o quadro de políticas da União Africana para a RSS (Secção H: «O papel da sociedade civil africana na reforma do sector de segurança») e o projeto de quadro de políticas para a reforma e governação do sector de segurança da CEDEAO.

A segunda, é uma exigência política, pois o que está em causa é a governação democrática, que permite reforçar a legitimidade das decisões relativas à segurança dos indivíduos.

A terceira, é uma exigência estratégica: Por um lado, trata-se de reforçar a dinâmica endógena na origem de qualquer processo de reforma, bem como a plena apropriação, por parte de todos os intervenientes nacionais, dos mecanismos criados para uma governação eficaz e transparente do sector de segurança (esta condição é indispensável para garantir a durabilidade dos resultados da RSS). Por outro lado, trata-se de garantir que as políticas públicas implementadas no domínio da segurança têm devidamente em conta as necessidades reais de segurança de toda a população, tanto das mulheres, raparigas e rapazes como dos homens, e responder-lhes de forma eficaz.

A quarta, é uma exigência operacional, porque a participação da sociedade civil e da ROSC neste caso, permite melhorar a qualidade dos serviços de segurança prestados ao público guineense e reforçar o acesso de todas as camadas da população a estes serviços. Trata-se, portanto, de capitalizar os conhecimentos técnicos especializados das organizações especializadas e o conhecimento do terreno das organizações próximas das comunidades guineenses, a fim de melhor compreender a natureza das necessidades de segurança a nível local e melhorar as relações entre as populações e as instituições de segurança¹⁶.

As OSC são parceiros importantes na implementação de programas de RSS, desempenhando um papel central no que diz respeito a garantir o compromisso dos cidadãos. Com efeito, embora releve do domínio soberano do Estado, a RSS comporta aspetos civis que fazem parte dos polos de competências e das atividades quotidianas das

14 DENARP II *Segundo Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza*, junho 2011, P.68

15 Relatório INEP, op.cit. p.61.

16 Augustin Loada e Ornella Moderan, op.cit. p.21 e 22.

OSC: a denúncia de comportamentos repreensíveis de membros das Forças de Defesa e Segurança, a luta contra a corrupção e a impunidade, o apoio à governação local, a educação cívica, a supervisão das ações públicas por parte dos cidadãos, a promoção da transparência, a assistência aos grupos vulneráveis¹⁷ etc.

O debate no workshop

Das várias intervenções dos participantes neste workshop saliente-se o Dr. Augusto Mário da Silva, da Liga Guineense dos Direitos Humanos que afirmou “A realização desses workshop tem por finalidade fortalecer capacidades dos atores nacionais da sociedade civil em relação as estratégias de articulação com as autoridades públicas na identificação dos aspetos técnicos e opções legais e, estabelecer o roteiro de atividades requeridas para a implementação das reformas nas instituições vitais do Estado, com vista a criar condições de estabilidade política e governativa duradoura.

Neste sentido, no sector segurança as reformas se impõem por força de várias tentativas de instrumentalização desde os primórdios da independência em proveito ou interesses contrários aos princípios republicanos que nortearam a existência desse sector. Essas tentativas, que em alguns casos se dissimilaram em reformas, contribuíram para degradação desse sector de importância transcendental para a garantia da integridade territorial e do gozo pleno dos direitos fundamentais constitucionalmente consagrados.

Enquanto sectores estruturais da nossa vida coletiva é fundamental que os atores políticos reforçam mecanismo de diálogo e concertação com as OSC com vista ao estabelecimento de consensos nacionais em torno das reformas preconizadas que permitirão construir uma sociedade assente nos valores da liberdade, da igualdade e fraternidade onde prevalece a justiça social e a supremacia do interesse coletivo.

A Dra. Elisa Pinto, Presidente da REMPSECAO defendeu que “A RSS é a parte basilar da estabilização e o desenvolvimento durável para consolidação de boa governação da Guiné-Bissau, mas não basta só a RSS, é imperativo a reforma do Estado na sua globalidade. A RSS só será bem-sucedida, se as principais figuras e as instituições do Estado

¹⁷ Conclusão reforçada pelo Nhaga Cobna no encerramento do trabalho do workshop quando enfatizava o papel determinante que as OSC filiadas na rede vão passar a ter. Hotel Lisboa-Bissau, 7 de Maio 2019.

demonstrarem o empenho, liderança e capacidade. É preciso superar e remover os entraves da política governativa na implementação de políticas públicas no sector da segurança e defesa”.

Numa das intervenções do Major-General Malam Camará foi salientada a problemática financeira da RSS- Falta de um fundo de pensões e gratificação; foi prometido pelos parceiros 60 milhões de dólares e como disponibilizaram apenas 6 milhões, originou constrangimento e existem riscos militares reais. Neste sentido, os militares e famílias de militares falecidos estão a reclamar o fundo de pensão que foi publicado no Boletim Oficial. A situação atual da RSS passa pelo Memorando de entendimento Guiné-Bissau-CEDEAO-2012 em parceria com CEDEAO numa Célula Conjunta que congrega elementos das duas partes signatárias e resulta dos acordos de Bissau, Conacri e Lomé.

Tem uma estrutura orgânica e funcional triangular composta por:

- Comité interministerial- dirigido e comandado pelo Primeiro Ministro;
- Comité de pilotagem-Ministro da Defesa ;
- Secretariado permanente inclusivo composto por toda sensibilidade do país em especial a sociedade civil.

Essa estrutura conseguiu alguns avanços , nomeadamente:

- Reabilitar algumas unidades militares: 63 casernas;
- Vedação de aquartelamento no sul do país;
- Construção de um edificio no Estado Maior de Exército;
- Estas reabilitações foram avaliadas em cerca de 6 milhões de dólares do dinheiro disponibilizado.

Este workshop também contou com responsáveis das forças de segurança salientando-se a intervenção sobre as questões específicas da reforma da Polícia Judiciária (Dr. Pedro Djata Diretor), nomeadamente as suas fraquezas e limitações para cumprir missão que tem atribuída:

A incapacidade ou competência territorial de cobertura e consequentemente de resposta em todo território nacional- só esta apenas instalada em Bissau- na atual conjuntura só tem três missões que dão cobertura no conjunto do território nacional no que concerne a prevenção acompanhamento e presença;

- Ausência de especialistas em diversas áreas ligada a investigação criminal;
- Falta de instalações próprias adaptáveis;
- Falta de infraestruturas- a PJ não tem instalação própria funciona numa instalação arrendada que não tem condições adaptáveis com a missão de órgão;
- Ausência de um estatuto de carreira profissional adaptado a funcionalismo público policial;
- Ausência de um seguro de risco e de saúde.

O mesmo diretor salientou as Forças da instituição resumindo-as em:

- Quadro constitucional legal e regulamentar bem definido;
- Quadro orgânico bem definido;
- Lei de organização e investigação;
- Capacidade de interação, parceria, partilha de informação com a SEDAC;
- Respeito e disciplina da Estrutura hierárquica;
- Recursos humanos dotado de ensino superior- policiaes docentes até na faculdade de direito de Bissau e várias outras universidades;
- Capacidade de adaptação a mudança e contexto;
- Adaptação rápida ao sistema democrático;
- Capacidade de resiliência face a ingerência e imparcialidade face ao órgão político.

A conjugação dessas fraquezas e forças levam à deteção de Oportunidades a aproveitar como a existência de faculdade de direito no país que facilita o processo de recrutamento fornecendo quadros com conhecimentos na área jurídico-penal e que fornece cursos ligados a função da PJ; a Cooperação Internacional, parcerias e partilhas de informação com outras agências internacionais de peso, outros organismo e parceiros internacionais como UNIOGBIS e organizações da sociedade civil - conferiu certa credibilidade a PJ; a Participação e contribuição da PJ em missões internacionais.

O Dr. Agostinho Djata recordou que depois da Guerra de libertação nacional transformaram os guerreiros em policiaes, selecionaram os guerreiros menos qualificados que não tinham lugar nas forças armadas enviaram-nos para as forças policiaes.

Os participantes formaram grupos de trabalho que apresentaram

depois de debaterem estas questões as suas conclusões:

As principais conclusões do painel

- Dificuldades na implementação da RSS
- Falta de vontade politica, Falta de clareza e aceitação do programa da RSS
- Falta de dinamização de estruturas existentes, Instabilidade politica e governativa
- Falta de transparencia na gestão de fundos, Falta de apropriação do processo da reforma pelas autoridades
- Falta de coordenação entre estruturas do Estado e entre estas e os parceiros internacionais
- Guerra de protagonismo
- Falta de recursos financeiros e implementação de projetos
- Falta de motivação devido a baixo nível de compensações.

Pistas de soluções:

- definição de politica objectiva e mecanismos de implementação da reforma
- operacionalização das estruturas existentes na RSDS
- Promover a estabilidade politica atraves de promoção de estado de direito democratico
- Promover uma ampla sensibilização sobre a pertencencia da RSDS
- Promover a coordenação entre os actores intervenientes no processo

O papel da Sociedade Civil na monitorização da Reforma do Sector da Segurança e Defesa - As principais conclusões

Os constrangimentos:

- Défice de conhecimento e apropriação pela OSC da RSS
- Dificuldades de obter informação devido a natureza militar e secretismo das forças armadas

Pistas de soluções

- Organizar mais campanhas, foruns de sensibilização, atividades civicas
- Formar a Sociedade Civil
- Encorajar a curriculização da temática nas universidades
- Efectuar visitas de estudos organizados juntos das forças armadas e forças de segurança
- Criação de base de dados pela ROSC para poder dissimular as informações

As principais linhas estratégicas de orientação para a monitorização

- Reforço da capacidade de intervenção
- Apropriação do processo da Reforma (politica)
- Advocacia e sensibilização
- Monitorização
- Disseminação

O Dr. Nhaga Cobna apresentou a síntese desses trabalhos partindo do Objectivo de Workshop: “Garantir maior percepção da OSC membros da Rede afim de conhecer os meandros da RSS; conhecer as estratégias e meios de influenciar e condicionar a tomada de decisão na esfera política nomeadamente o Governo, ANP, conhecer os factores estruturais e conjunturais de estrangulamento da RSS”. O papel da REDE é de influenciar e praticar advocacia, realizar atividades civicas para condicionar agendas e tomadas de decisões politicas ligadas ao setor, tanto na formulação feita pelo governo,, na aprovação a nível da ANP como na execução pelo governo e fiscalização de implementação pela ANP.

Considerações Finais deste Capítulo

A RSS é um processo sistémico e foi concebido para funcionar no quadro de Estado de Direito Democrático, constitucionalmente consagrado. A evidência desta afirmação é que, só é operacional e financiável no quadro da legitimidade democrática e do normal funcionamento das instituições democráticas. Neste prisma, não é adaptável a alternância inconstitucional e anti - democrática no poder porque afeta o coração do sistema onde se encontra o governo.

Nesta ótica, os grandes óbices estruturais e conjunturais na desaceleração do processo de implementação estão intimamente ligados à falta de estabilidade política, cuja autoria advém de um lado, da classe política em especial da Presidência da República e da classe castrense de outro lado.

Ora, este ambiente de instabilidade constante e permanente de ingovernabilidade do país não permite uma estabilidade na governação da RSS.

A inversão desta tendência de desaceleração na implementação da RSS deve passar pela cultura de respeito da legalidade democrática e do quadro constitucional pelos titulares do poder político e elites militares, proporcionando assim, um ambiente e contexto estável e douradora da ação política do Governo, da ação política do Parlamento e da Presidência, e na base de normal e colaborativa relação institucional entre os órgãos de soberania, imbuídos pelo mesmo objetivo, o superior interesse nacional que a RSS representa. Para tal, é necessária uma Presidência da República mais dialogante, moderadora e garantidora do normal funcionamento das instituições democráticas, e umas forças armadas subordinadas à CRGB, ao poder político e respeitadora do Estado de Direito Democrático e Direitos Humanos.

É nesta esfera, importante privilegiar o diálogo e reconciliação nacional, fatores cruciais que a recém-criada ROSC, poderá ser o moderador para promover no seio da sociedade civil guineense, com recomendações para as altas e soberanas instâncias da República; e sobretudo, reforçando ainda mais o seu espaço estratégico na monitorização, lobbying e advocacia junto dos titulares do poder político.

Enfim, a reforma do sector de segurança é uma força e imperativo nacional que apresenta a oportunidade para dotar o país não só de instituições de defesa e segurança republicanas, apolíticas, funcionais e respeitadoras do Estado de Direito Democrático e os direitos e liberdades fundamentais constitucionalmente consagrados. Todavia, o alcance dos objetivos nelas preconizados são sempre ameaçados pela Presidência da República e pelas Forças Armadas que constituem fonte crónica de instabilidade e ingovernabilidade do país, e sobretudo, maior risco e fraqueza para uma implementação eficaz, efetiva e responsável da RSS.

Nesta linha de deduções, a RSS é somente exequível, quando existe harmonia e consonância entre o trio de fatores interligados: a estabilidade do país, a estabilidade política e governativa duradoura

do governo no quadro do Estado de Direito Democrático e a canalização de fundos prometidos pelos parceiros, porque, qualquer disfuncionamento de uma parte deste do trio do sistema afeta inevitavelmente a implementação da RSS.



Debate em grupo

CAPÍTULO 2: REFORMA DA JUSTIÇA

RELATÓRIO POR CARMELITA PIRES

A Guiné-Bissau é um país marcado por uma grande instabilidade político-institucional, conforme foi recentemente caracterizada tanto numa avaliação estratégica realizada pelas Nações Unidas (S/2015/37, de 19 de janeiro de 2015) como numa outra promovida em parceria entre o Governo da Guiné-Bissau e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, março de 2017). As imensas fragilidades ao nível estatal traduzem-se pela classificação na cauda dos vários índices de desenvolvimento humano e económico, mas também pelo cansaço da Comunidade Internacional e falta de confiança quanto à capacidade do país para inverter o *status quo* e transformar o ciclo vicioso em virtuoso.

A Reforma da Justiça está identificada, de longa data, como um dos desafios fundamentais para pôr cobro à instabilidade no país, veículo de consolidação do Estado de Direito e alicerce para a paz e o desenvolvimento socioeconómico do país.

O **Programa da Reforma da Justiça 2015-2019** (PRJ), validado desde 2015¹⁸, é um documento de referência (tanto para os sucessivos governos guineenses, como para os parceiros internacionais de desenvolvimento), foi concebido com a assistência técnica do PNUD e projetado para ser implementado ao longo de cinco anos. Nele são identificados os principais constrangimentos ao funcionamento da justiça, como sendo: a falta de independência do poder judicial, a impunidade, a corrupção, a falta de eficiência do sistema de justiça, recursos humanos insuficientemente capacitados, infraestruturas e equipamentos inexistentes ou degradados, acesso ao direito e à justiça ainda insuficiente, quadro legal civil e penal obsoleto, igualdade e equidade do género insuficientemente asseguradas.

A almejada reforma nacional do sistema da justiça centra-se em cinco Eixos de intervenção: **Eixo 1** – Um sistema de justiça mais independente e transparente, investindo na independência, transparência e na luta contra a corrupção, através de mecanismos institucionais mais eficientes, da reorganização do sistema judiciário, de um maior

18 O Programa foi validado por atores estatais e não estatais intervenientes no sector da justiça, em Atelier realizado em Bissau (6-9 de janeiro de 2015); e pelos principais atores do sistema judiciário, num Retiro realizado em Canchungo (11-12 de julho de 2015).

controlo e de mais informação; **Eixo 2** – Um sistema de justiça mais eficaz, apostando-se no combate à impunidade e mais eficiência, reforço da justiça de transição e redução dos níveis de impunidade, melhor coordenação e maior efetividade, reorganização do sistema prisional, cobertura de todo o território nacional e proximidade dos serviços registo e notariado; **Eixo 3** – O reforço das capacidades humanas e materiais, apostando-se em recursos humanos suficientes e capacitados com meios adequados, infraestruturas e equipamentos, inovação e meios modernos de apoio à gestão; **Eixo 4** – A reforma do quadro legal, apostando-se na modernização, através da atualização dos Códigos principais e conceção de novas leis, no enquadramento da justiça tradicional e conformidade do direito interno com compromissos internacionais; e **Eixo 5** – Acesso ao direito e à justiça, prioridade a um maior conhecimento dos direitos e do funcionamento da justiça, em mecanismos de concertação na área do acesso à justiça e/ou promoção dos direitos humanos, justiça mais acessível e na institucionalização de mecanismos alternativos de resolução de conflitos.

Envolvimento das OSC na Reforma da Justiça

Para a definição de uma estratégia de implicação das Organizações da Sociedade Civil na Reforma da Justiça, partiu-se do pressuposto que os destinatários do workshop encarnam uma elite intelectual, propondo-se princípios didáticos adequados à sua mobilização para a causa, recorrendo à sensibilização para a sua justeza e urgência. Trata-se de construir uma filosofia de rede de influência, de grupo de pressão, que definisse uma identidade forte, implicando os representantes da Sociedade Civil numa advocacia proativa da reforma, de forma a que o fizessem com sentido de missão, não apenas individualmente (em



qualquer ocasião que se apresente), mas também sempre que qualquer atividade os reúna, usem qualquer pretexto para juntar as vozes e fazer lobby pela implementação da Reforma da Justiça.

Mesa do workshop da reforma da justiça

Diagnóstico dos principais constrangimentos ao funcionamento da justiça

(1) Enquadramento histórico: Principais reformas desde a década de 1990

- 1993 – 1994: Renovação do Código Penal e Código de Processo Penal;
- 1995 – 1996: Criação dos Tribunais de Setor;
- 1996 – 1997: Mudanças nas relações entre o Judiciário e outros órgãos de soberania;
- 1999: Princípio de eleição presidente e vice-presidente Supremo Tribunal de Justiça;
- 2010 – 2011: Criação do Gabinete de Informação e Assessoria Jurídica do Ministério da Justiça (GICJU) (onde se incluem os Centros de Apoio à Justiça – CAJ)

(2) Síntese do diagnóstico¹⁹

- Principais constrangimentos ao funcionamento da justiça:
- Falta de independência do poder judicial;
- Impunidade;
- Corrupção;
- Falta de eficiência do sistema de justiça;
- Recursos humanos insuficientemente capacitados;
- Infraestruturas e equipamentos inexistentes ou degradados;
- Quadro legal civil e penal obsoleto;
- Acesso ao direito e à justiça ainda insuficientes;
- Igualdade e equidade do género insuficientemente asseguradas.

Conclusão: estrangulamentos, fragilidades e fatores de bloqueio, que fazem crescer o sentimento de ineficácia e de impunidade, descreditando ainda mais a Justiça junto da população.

Utilidade e urgência da reforma da justiça

Uma maior contextualização, ilustração e exemplificação da natureza endémica e resistente dos estrangulamentos enunciados:

Um artigo de Anildo Cruz de 1992, no contexto da democratização

¹⁹ Integra este Relatório a apresentação do Diagnóstico do Setor da Justiça, feita em *power point*, 13 diapositivos (Anexo V).

do país, já afirmava nessa altura que « a morosidade da Justiça aos olhos do cidadão que a ela recorre, cria e perpetua a sensação de que o caminho legal não é viável », referindo « custos elevados, procedimentos obsoletos, excessivamente formais e altamente burocratizados », concluindo que a situação em que se encontra a Justiça pode « conduzir a um agravamento dos conflitos e tensões sociais, afetar a ordem pública e a legitimidade das instituições. » sendo a crise « das instituições judiciais parte do fenómeno generalizado da crise do Estado e da Administração Pública»²⁰.

Um dos slogans mais badalados da propaganda da Junta Militar, na guerra de 7 de junho de 1998, era precisamente o da «justiça com J grande».

Um artigo da autoria da Consultora, datado de 2002, sobre o facto de a renovação geracional de quadros formados no exterior não ter correspondido às expectativas²¹.

Utilidade e Urgência da Reforma:

Uma nota de análise recente do ISS, que fala de relançar o PRJ, classifica a agenda de reforma como «ambiciosa, mas bloqueada», referindo-se-lhe como «a última tentativa de dar vida às ambições declaradas para reformar fundamentalmente o setor da justiça é baseada no PRJ (2015-2019), uma iniciativa do Ministério da Justiça, que contou com o apoio do PNUD. O documento de apresentação da reforma é muito detalhado e abrange todas as dimensões do setor, com planos de ação específicos.»²²

Ora, ainda em 2015, defendíamos que «estamos perante um dilema geracional: se as atuais lideranças políticas não conseguirem institucionalizar o Estado, recuperando a confiança das populações, sobretudo agora que para isso possuem mandato inequívoco, perderemos definitivamente o comboio do desenvolvimento, esgotando-nos em querelas internas inúteis.»²³. Algo que se pode considerar premonitório, perante aquilo que se passou nos últimos anos.

Perante um claro agravamento do diagnóstico apresentado em

20 «Conflito, acesso à Justiça e morosidade processual», Boletim de Informação socio-económica do Gabinete de Estudos Económicos, 1992.

21 «E quem julgará, na Guiné, os Juizes?», Público, 21 de outubro de 2002.

22 Nota de análise 4 de Maio de 2018 - UNIOGBIS - ISS.

23 <https://pt.slideshare.net/NovasdaGuineBissau/interveo-no-ano-judicial-2015>

2015, torna-se cada vez mais necessária e inadiável uma reforma que coloque um ponto final nas disfuncionalidades e perversões do sistema e parece óbvio que tal só poderá ser obtido mediante uma profunda «mudança de mentalidades» e com um «corte drástico com o passado»²⁴.

Outro sinal preocupante da degradação do sector da Justiça, vemos através das guerrilhas²⁵ públicas, que se traduziram em sucessivas desautorizações e prova de força entre polícias judiciária e de intervenção rápida. Parece grave, quando os problemas do sector se propagam às forças de segurança, contribuindo também para o respetivo descrédito, tão mais grave quanto sabemos que as forças policiais desempenham muitas vezes o papel de juízes de primeira instância, face à inacessibilidade da Justiça.

A urgência de que se falava em 2015 não abrandou. Resta-nos lamentar o tempo perdido, por termos de voltar à casa de partida. O grande desafio é a consolidação das instituições.

Reconhecimento (vantagem comparativa):

Nestas notas sobre a utilidade e a urgência da Reforma, é mister reconhecer o papel primordial desempenhado pelo PNUD, desde há uma dúzia de anos, no apoio ao sector da Justiça²⁶, mesmo em momentos conturbados, nos quais todos os outros parceiros abandonaram a Guiné-Bissau. É compreensível que possam sentir alguma frustração em relação aos resultados, que, devido às circunstâncias adversas, podem parecer magros em relação às expectativas, mas que são indubitavelmente uma nota de esperança e de confiança. Esse apoio foi essencialmente vocacionado para o apoio no acesso à justiça por parte dos cidadãos, objetivo nobre, num país onde nos devia preocupar

24 http://www.rtp.pt/rdpafrika/noticias-africa/ministra-guineense-admite-justica-muito-desacreditada_3324

25 Palavra usada pelo Coordenador do CAJ, em ofício endereçado ao Presidente do STJ, para descrever a sabotagem de que têm sido vítimas.

26 Projetos em curso no Setor da Justiça: Projeto “Diálogo Político e Reconciliação Nacional na Guiné-Bissau” (UNIOGBIS/PBF); Projeto para o “Fortalecimento da confiança no sistema da justiça”(PNUD/PBF); Projeto de “Programa Conjunto de Apoio à Polícia, Justiça e Prisões (JPPJC)”; Projeto “Promoção do acesso à proteção e participação cívica através do registo civil” (UNICEF/PBF); Projeto “Legislação nacional para a harmonização da Justiça Juvenil” (UNICEF/PBF); Projeto de “Apoio ao reforço das capacidades institucionais do Setor da Justiça (PARCI_SJ)”, Grupo do Banco Africano de Desenvolvimento.

também o acesso à justiça por parte do Estado, igualmente tão ofendido (e carenciado), em termos de coisa pública e de bem comum.

Desafios para a Rede das OSC:

Eis o objetivo específico deste workshop: a definição de uma estratégia de implicação da Sociedade Civil na Reforma da Justiça, na base de uma filosofia de rede de influência, de grupo de pressão, esperando que as pessoas presentes, que encarnam uma elite de consciência, apresentados os Eixos da Reforma e no final dos trabalhos, se sintam tecnicamente capacitados e politicamente implicados perante a utilidade e urgência da Reforma. Almeja-se que, como líderes de opinião e em base ativista, se configurem em associação de vontades emanadas deste workshop, no sentido da responsabilidade coletiva e mobilizados numa advocacia proativa para juntar as vozes e fazer pressão pela implementação da Reforma da Justiça. Justiça, que é o sector-chave, prioritário e de longe aquele que menor peso representa no Orçamento de Estado (quando comparado com outras reformas inadiáveis, tal a Defesa e Segurança, a Educação, ou a Saúde), catalisadora e moralizadora de outras reformas essenciais do Estado, pilar do Estado de Direito e alicerce da paz social.

Contribuição deste workshop para a rede de monitorização de políticas públicas

Questões principais suscitadas nos debates do 1.º dia do workshop

Leonardo propôs a experimentação de modelos de integração/ cooperação entre a justiça formal e tradicional, como forma de colmatar as insuficiências do Mapa Judiciário, defendendo que é preciso combater a desconfiança e o medo em relação à sua conjugação.

Carlos Cardoso, referindo-se à nota de análise do ISS citada pela oradora, realçou o cansaço dos parceiros como um fator significativo a ter em ponderação, atendendo à importância do seu contributo financeiro para a Reforma (96% no Programa «Terra Ranka»). Sugeriu uma reflexão em torno de pontos prévios, ou seja, sobre aquilo que deve anteceder a Reforma: estratégias claras para combater a desconfiança

no sistema, o nível de corrupção dos magistrados, a impunidade dos políticos. Desenvolveu a ideia de a justiça atuar como um sistema de informação «caixa negra» (num sentido de imprevisibilidade, aleatoriedade, inconsistência). Na sua opinião, a situação caótica da Justiça tem vindo a degradar-se cada vez mais, com a judicialização da política, que se retroalimenta em ciclo vicioso pela politização da Justiça, aumentando o descrédito da Justiça pela deturpação por parte dos políticos das decisões judiciais ou reforçando a ideia de impunidade pelo seu incumprimento. Considerou que a Justiça, como quarto poder, difere dos restantes, por não ser de natureza eletiva; defendendo que por essa razão deve apenas controlar os outros três, sem entrar no jogo político.

Suaré defendeu um maior equilíbrio entre justiça punitiva e justiça restaurativa, acusando o défice da última, considerando ser essencial para o combate ao sentimento generalizado de impunidade.

Cabi Sanhá apontou a contradição entre o exercício não habilitado da magistratura, sem licenciatura, em relação à disponibilidade de quadros sem colocação (Faculdade de Direito e CENFOJ).

Amin Saad, em jeito de resposta ao interveniente anterior, transmitiu a ideia de grande desigualdade nos níveis históricos de formação (com vantagem para as mais antigas) e da necessidade de investir na ponte entre gerações. Sugeriu ministração de formação por magistrados reformados, simulação de julgamentos como casos práticos. Defendeu trazer à colação Ministérios da Justiça e do Interior, para melhor articulação entre Polícia e Justiça.

Luís Vaz Martins apontou graves deficiências à cobertura geográfica da Justiça, apontando os habitantes de Quinara e Tombali como os «parentes pobres» do sistema, com uma média de 52 Km para ter acesso à Justiça.

João Biagué defendeu a importância de uma política de gestão racional dos recursos existentes, evitando a concentração de poder. Reforçou a ideia de Carlos Cardoso, de que o incumprimento, ao mais alto nível, dos Acórdãos do Supremo Tribunal, desacredita a Justiça. Para o descrédito da Justiça contribui também a inexistência de qualquer inspeção regular, avaliação geral ou fiscalização pontual.

Amin Saad defendeu que a Reforma da Justiça é a prioridade das prioridades. Para isso, julga ser essencial a dignificação do cargo de magistrado, realçar a sua nobreza, de forma a elevar o estatuto social da profissão, e a responsabilidade e o brio profissional no seu exercício, dando como exemplo o caso português em que os juízes

consideram um ponto de honra não deixar crescer (e ir diminuindo) os pendentos. Destacando, nesse contexto, a necessidade de garantir condições de trabalho e de segurança (proteção), bem como de premiar o mérito, graças ao estabelecimento de critérios objetivos para o acesso e progressão na carreira, nomeadamente concursos públicos e transparência da avaliação. Manifestou ainda a sua oposição aos Tribunais de Sector.

Mirandolino Có começou por dar razão ao interveniente anterior, reforçando a ideia de a justiça estar no topo das Reformas do Estado. Argumentou que o problema da justiça é estrutural, apontando o corporativismo, a falta: de monitorização, de avaliação de desempenho, de inspeção e de fiscalização; defendendo a implementação de mecanismos de controlo.

Luís Vaz Martins, retomando as observações de Amin Saad quanto à dignificação da magistratura, defendeu a clarificação do estatuto remuneratório, através de um pacote único de vencimento para os magistrados, à altura da nobreza do cargo desempenhado. Destacou a importância, nesse contexto, da nova lei do Cofre da Justiça e defendeu a abertura de um concurso internacional para inspeção.

Saturnino de Oliveira, apresentando-se como economista, denunciou a cumplicidade entre políticos e juristas, destacando o papel moralizador do Tribunal de Contas. Considerou ainda ser urgente legislar sobre o crime de difamação e injúrias e sua propagação através das redes sociais e da internet, argumentando que tal permissividade contribui muito para o sentimento de impunidade.

João Biagué defendeu um maior enquadramento sistémico do perfil do juiz, dando o devido relevo ao senso comum e à adequação dos seus comportamentos e compreensibilidade das sentenças exaradas.

Aida Fadia defendeu a obrigatoriedade da Reforma e elogiou a criação da rede como grupo de pressão para atuar junto dos decisores políticos.

Carlos Cardoso sublinhou as relações existentes entre Justiça e boa governação. Defendeu a existência de uma dupla dimensão na Justiça: a formal; e a prática ou pragmática (da Justiça social). Nesse âmbito, destacou a importância de reforçar a componente prática dos fundos colocados à disposição, promovendo a sua apropriação nacional.

Janice Sampaio levantou a questão, que considerou como estruturante, da forma como os magistrados são integrados na carreira, criticando a falta de proteção de que sofrem. Defendeu a passagem do Tribunal Fiscal para a tutela do Ministério da Justiça.

Cleo deixou no ar a questão de saber «quanto é preciso pagar a um magistrado para que não seja corrupto» e não se deixe cair em tentações de aliciamento. Denunciou a baixa produtividade, como estando na origem da morosidade que afeta o sistema.

Questões após a apresentação dos Eixos da Reforma

Nhaga apontou tratar-se de um Programa muito ambicioso, detalhado e articulado, com muitas medidas. Contudo considerou que alimentar muitas prioridades pode levar à perda de foco, defendendo o estabelecimento de no máximo duas prioridades por cada eixo, por exemplo as duas medidas mais rentáveis a curto prazo. Elogiou os esforços do Grupo Temático, considerando que a Reforma já está em curso.

Magda destacou a importância da acessibilidade aos acórdãos e sentenças, como forma de conhecimento, destacando a sua utilidade para a formação dos jovens recursos humanos no sector.

Amin Saad destacou três funções essenciais para o Estado: a educação, que aposta no futuro; a saúde, que resolve os problemas passados; e a justiça, que enforma o presente. Defendeu que a Reforma foi criada para lidar com os problemas, mas que, não avançando, acabou por se tornar um problema em si. Referindo-se a uma canção popular (*si kanua ka na kadja, nô na tchiga*), comparou a Reforma com uma canoa encalhada, que é preciso devolver à água, para que possa cumprir a sua missão. Na sua opinião, criaram-se expectativas: estar sempre a interromper, a recomeçar, torna-se frustrante e desgastante. Que é preciso atacar a ideia de que a justiça só se aplica aos mais vulneráveis, e nunca aos mais fortes. Que um dos fatores de acessibilidade é o económico, que a justiça é muito cara e se deve dar prioridade à implementação sistémica do Código de Custas e sua fiscalização, de forma a sanear a situação anárquica que se vive, na qual pode chegar a parecer que o « sistema desapareceu ».

Djaló, retomando a ideia da necessidade de desbloquear a Reforma apresentada, afirmou que muito se tem falado no tema, mas sem resultados visíveis. Que é «reflexão a mais e ação a menos».

Aminata Djamanca defendeu que é preciso apontar claramente os fatores de bloqueio, para uma tomada de consciência pública. Lançou a pergunta «Por que razão não se avança com a Reforma?», evidenciando o paradoxo com o facto de que parece haver um consenso quanto à imperiosidade da sua implementação. Na sua opinião,

é preciso apontar o dedo à instabilidade derivada da recorrente crise política, ao corporativismo da classe dos magistrados, entre outros.

Welena defendeu que a realidade social, perante a inacessibilidade da Justiça formal, passa sobretudo pelos costumes e pela Justiça tradicional, em meio rural; e pela polícia, em meio urbano; contudo, as insuficiências e falta de legitimidade desses sucedâneos da justiça, e a sua falta de articulação com a Justiça formal, aumentam o risco de atos de justiça privada. Nesse âmbito, destacou o importante papel desempenhado pelos CAJ, com os seus meios alternativos de resolução de conflitos, e, através do patrocínio jurídico e dispensa de custas, reatar alguma esperança no acesso à Justiça.

Ussumane defendeu a necessidade de compreender o espírito da Reforma. Que a acessibilidade depende da vontade das pessoas, a qual, por sua vez, depende da credibilidade da própria justiça. Como exemplo, apontou que a justiça é expedita para aqueles que roubam telemóveis (e não têm meios para se defender), mas lenta e inconclusiva para aqueles que roubam o Estado.

Conceição lamentou o avançado estado de degradação das infraestruturas existentes, elogiando o investimento feito pelos doadores, na construção de raiz de tribunais. Retomando depois o exemplo do orador anterior, em relação aos jovens que roubam telemóveis, afirmou que muitas vezes são delinquentes primários. Deu o exemplo de um jovem de 17 anos, com uma pena de um ano de prisão, por um furto desse tipo. Que a falta de sensibilidade dos juízes em relação à recuperação social de menores, à atenuação ou conversão das penas, é passível de criar uma cultura juvenil de conflito com a Lei, transformando jovens que apenas tiveram um deslize, em futuros criminosos. Lamentou a inexistência de um Centro de Acolhimento para menores.

Manuela realçou a missão da Justiça, de moralização da sociedade através do Direito e do papel da Lei. Os casos de impunidade prejudicam a credibilidade da Justiça. Recomendou ao Ministério Público e Polícia Judiciária maior proatividade nesse âmbito. Defendeu a desconcentração de competências do STJ, nomeadamente ao nível constitucional.

Cleo destacou, para além da dimensão técnica, a importância da dimensão política, para a implementação da reforma, insistindo no ponto da vontade política, da necessidade de uma liderança eficaz. Defendeu que se tem adotado uma abordagem de fora para dentro, mas que é necessário adotar uma perspetiva de dentro para fora, reforçando e empoderando a componente técnico-administrativa.

Considerações finais deste capítulo

O ambiente participativo que se viveu no segundo dia do workshop demonstrava que os atores se sentiam envolvidos e motivados para a defesa da necessidade urgente da implementação da Reforma da Justiça. Considerámos vários tipos de contributos substanciais, em relação ao PRJ: críticas, reforços e sugestões originais.

Críticas

Falta de auscultação da população sobre os vícios do sistema. Contradição entre o fomento do acesso à Justiça e a perceção pública negativa de que esta goza, necessidade de articulação com melhorias efetivas. Considerar a maior parte das atividades a desenvolver como de alta prioridade, não as hierarquizando no contexto de uma estratégia. Inconsistência experimentada ou falta de compatibilização de muitas leis, prevenção de casos históricos de desvirtuação. Ausência de combate ao abuso da semântica jurídica, que torna incompreensíveis muitas sentenças.

Reforços

Saiu reforçada a ideia de se tratar de um Projeto de Reforma consistente e prioritário em relação às restantes Reformas de que o país carece urgentemente. Imperiosidade da implementação de avaliação contínua e inspeção regular do desempenho dos magistrados. Necessidade de “desblindagem” do poder hierárquico do STJ, na tomada de decisões administrativas da competência da tutela. Criação e empoderamento dos tribunais de especialidade. Criação de rotinas de transmissão de dados, resultando na publicação de estatísticas fiáveis, permitindo monitorizar a evolução do funcionamento do sector. Utilidade de distinguir os vários tipos de reclusos e de elaboração de uma política de recuperação e reinserção. A importância de uma vontade política real, com cobertura orçamental relevante (para além da componente salarial).

Sugestões originais

No contexto da luta contra a corrupção, inversão do ónus de prova nos crimes económicos, eventualmente recorrendo à reintrodução da figura do enriquecimento sem causa, ou equivalente. Simulação de julgamentos para treino de novas gerações de magistrados e advogados. Instituição de uma Junta Médica no âmbito prisional, para evitar abusos nas libertações por motivos de saúde. Elaboração de um Livro Negro da Justiça e Segurança. Criação e sensibilização de linha telefónica para denúncia de casos de abuso policial, e reclamações relativas à administração da Justiça. Possibilidade de as construções recentes promovidas pelos doadores internacionais (nomeadamente o Palácio da Justiça) poderem servir para racionalizar o parque de edifícios, libertando ativos imobiliários que poderiam ser vendidos em hasta pública.

Os TdR estipulavam o empoderamento da rede de pressão, num processo de **advocacia social** para a implementação da Reforma, o qual tem a ver com as estratégias formais e informais utilizadas para influenciar quem tem poder de decidir (decisores políticos, deputados, líderes religiosos, chefes de tabanca). Foi esta a ênfase que demos ao processo, sem, contudo, esquecer de questionar em que medida a Sociedade Civil poderia participar e contribuir, em termos de **mecanismos de monitorização**. A principal recomendação nesse sentido vai para a disponibilização de estatísticas compreensivas de processos entrados, saídos e pendentes, por tipos de crime e por tribunal, e desagregações consistentes por sexo e nível etário. Estatísticas de âmbito administrativo a ser complementadas por estudos de opinião e de satisfação dos utentes.

CAPÍTULO 3: REFORMA DA LEI ELEITORAL E DA LEI DOS PARTIDOS POLÍTICOS RELATÓRIO POR LUÍS VAZ MARTINS E AMIN SAAD

As mudanças do regime político verificadas no nosso país no início da década de 90 do século XX, à semelhança do que aconteceu com a maioria dos países africanos, foi um processo dinamizado por condicionalismos exógenos, provocado pela queda do muro de Berlim que simboliza o fim da dicotomia entre blocos de países de orientação socialista dirigidos por partidos únicos e ocidentais com sistemas políticos liberais.

Foi no contexto do pós-guerra-fria que a França, devido a sua forte influência na África ocidental, enquanto antiga potência colonizadora de grande parte desses países, chamou a si a responsabilidade de influenciar a democratização do continente. O então chefe de estado francês François Mitterrand, no celebre discurso inaugural na cúpula franco-africana de La Baule, em 20 de junho de 1990, afirma que: “A França unirá todos os seus esforços de contribuição aos esforços que serão feitos para avançar em direção a mais liberdade”. Essa pequena frase, marcou a mudança no paradigma da política francesa, caracterizada, desde a liderança do general de Gaulle, por um claro apoio a “um desenvolvimento sem democracia (garantindo sua presença política, militar e económica nas suas ex-colónias) para uma política virada para uma maior democratização.

Tudo isso aconteceu num momento político em que a Perestroika acabava de colocar sobre a mesa a questão da democracia, enquanto princípio universal que apareceu de forma oportuna para os povos da Europa Central. Os regimes considerados na altura mais fortes, foram perturbados através de reivindicações de aclamação à democracia nas ruas, nas praças, abalando e fragilizando o velho poder, sucumbindo-o.

Desde logo, punha-se a questão de criação ou consolidação de Estados, que pudesse impulsionar o desenvolvimento, mas que concomitantemente não descurasse as liberdades públicas, valorizando a participação popular de todas as franjas da sociedade nos processos de tomada de decisões de interesse geral, através de confronto de ideias, num ambiente liberalizado dos meios de comunicação social. Mais liberdades implicam também envolver os cidadãos através de grupos organizados e as organizações não-governamentais, capitalizando e valorizando o seu conhecimento e suas experiências com as questões sociais.

O sopro das mudanças verificadas na Europa e no continente africano catapultou a reforma constitucional em 1991 na Guiné-Bissau, que instituiu o multipartidarismo, que permitiria a adoção de importantes pacotes de leis, nomeadamente a Lei Eleitoral e a Lei-quadro dos Partidos Políticos, que serviram de marco para a transição do sistema de partido único (Partido-Estado) para a permissão da constituição de partidos políticos num clima de total liberdade.

Não obstante todas as críticas que hoje se possa legitimamente fazer, graças as experiências capitalizadas durante estes anos da convivência democrática, deve-se reconhecer que as duas leis eram revolucionárias para a época em que foram criadas, tendo com elas sido possível organizar eleições num ambiente de alguma normalidade, tendo nelas participado todos os partidos políticos na época legalmente constituídos, oito em 1994, quinze em 2014 e 14 em 2019, dos 45 partidos oficialmente legalizados no país.

Constata-se, porém, que o país tem experimentado longos períodos de instabilidade política, facto que nos interpela para a necessidade de reformar as nossas legislações por forma a torná-las mais proficientes, conferindo maior robustez às instituições públicas evitando, assim, as tentações de personalização do exercício do poder que tem provocado graves derivas na governação do país. Urge valorizar o primado da lei em detrimento de lutas desenfreadas dos atores políticos pela conquista do poder.

O modelo clássico de gestão do processo eleitoral, ainda vigente em algumas democracias consolidadas, atribui a organização das eleições ao órgão executivo do Estado e a ratificação dos resultados pelo seu órgão legislativo. Nas novas democracias, entretanto, tem sido frequente a adoção de modelos de delegação da gestão do processo eleitoral a órgãos apartidários como forma de minimizar as conflituosidades eleitorais. No nosso caso em apreço, a Guiné-Bissau tem de evoluir no sentido de garantir maior confiança dos atores políticos no sistema eleitoral o que passa necessariamente pela implementação de reformas conducentes a imprimir maior isenção e independência dos órgãos encarregues pela gestão do processo eleitoral.

No que concerne aos partidos políticos, a lei deve integrar todos os princípios desejáveis para o normal e responsável funcionamento de partidos políticos, enquanto entidades indispensáveis a dinâmica democrática, respeitando a Constituição e as demais leis vigentes no país, os valores fundamentais da democracia e do Estado de direito. A lei deve criar condições necessárias para a sua efetiva implemen-

tação, em matéria de financiamento, exercício da atividade partidária, estatuto da oposição democrática, responsabilização dos partidos políticos. Na maioria dos países africanos e noutras partes do mundo, essas leis, mesmo as mais bem elaboradas, raramente são respeitadas, sobretudo porque as instituições responsáveis pela sua aplicação não têm meios de lhe fazer valer.

Outro aspeto que ressalta à vista no percurso de consolidação da democracia no nosso país, e que nos é dado pelos resultados eleitorais de 1994 a 2019 mostram que apesar da proliferação de partidos políticos, poucos são os que têm uma efetiva implantação ao nível nacional e conseqüentemente poucos são os que se apresentam ao pleito em todos os círculos eleitorais.

Como frisado, a legislação que enquadra os partidos políticos na Guiné-Bissau data de 1991, os eixos de reformas devem visar fortalecer a regulamentação da atividade política, confirmar o lugar preponderante dos partidos políticos na animação da vida democrática, promover o acesso equitativo das mulheres e dos homens em funções políticas, especificar, organizar e controlar o financiamento público dos partidos e torná-la numa ferramenta eficaz para mudar as práticas políticas que perturbam o normal funcionamento do sistema político no país.

Desde logo, as pistas suscetíveis de fortalecer o funcionamento democrático através da regulamentação dos partidos políticos, com especial atenção sobre a questão do financiamento autónomo e do financiamento público dos partidos políticos, sob condição de ser bem pensado, organizado e controlado é uma forma adequada de garantir o princípio da igualdade das forças políticas, dinamiza-los, permitindo contribuir para uma maior representatividade popular e para a consolidação de uma democracia jovem e frágil.

Num país onde as necessidades económicas e sociais das populações são imensas, o financiamento público deve ser estritamente limitado aos partidos que efetivamente concorrem para a animação da vida política, a fim de desencorajar a proliferação de atores interessados principalmente no acesso aos recursos públicos.

A revisão da lei-quadro sobre os partidos políticos deve estar intimamente ligada à Constituição da República. Deve estabelecer metas ambiciosas para produzir reformas institucionais que correspondam à necessidade real de corrigir os principais pontos fracos do quadro em que ocorre a competição pelo poder. Outra reforma que tem um vínculo claro com os partidos políticos é a lei eleitoral. A coerência da estrutura institucional da Guiné-Bissau reside no alinhamento da

lei eleitoral, da lei sobre os partidos políticos e de uma Constituição prevista como sendo um novo pacto social entre os cidadãos e as instituições do país.

Análise Crítica da Lei Quadro dos Partidos Políticos.

A Lei Quadro dos Partidos, Lei nº 2/91 de 9 de maio, surgiu num contexto particular do desmantelamento de um sistema político, caracterizado pelo mono partidarismo de orientação socialista para uma permissão genérica de existência de outras formações políticas para além do PAICG enquanto partido Estado, criado em 1956. Com os adventos das mudanças verificadas na europa pondo fim a bipolarização do mundo, pelo menos em termos ideológicos, concretamente a queda do muro de Berlim em 1989 e posteriormente a dissolução da União Soviética em 1991, esses ventos de mudanças que viria a desmoronar o santuário socialista no velho continente, teve reflexos nas mudanças verificadas no continente africano vis a vis a sua democratização, pondo fim a era de partidos únicos no continente cedendo espaço ao pluripartidarismo, onde a Guiné-Bissau, teve que acompanhar essa dinâmica.

A semelhança de muitos estados africanos, esta transição na orientação dos estados por partidos unitários, baseadas em formas de legitimação diferenciadas, esteve longe de ser pacífico, alias muito pelo contrario, foi um processo imposto pelo ocidente no rescaldo da guerra fria, e como toda a transformação orientado por fatores exógenos, despido de uma verdadeira e voluntaria apropriação, carece de aperfeiçoamento a medida que o tempo passa por forma a engrenar e contemporizar e contextualizar as estruturas legislativas por forma a adequa-las as exigências da sociedade.

Se é verdade que a Lei Quadro dos Partidos, foi revolucionário no contexto em que foi criado, porque visava imprimir uma nova dinâmica no debate público contribuindo para o pluralismo partidário num país onde só existia legalmente um partido político, hoje passados que foram 28 anos, a própria vivencia democrática deixa ensinamentos que permitem com alguma clarividência concluir que Lei nº 2/91 tornou-se antiquado requerendo a sua revisão no sentido de adequa-la a atual conjuntura.

Questões que requerem revisão na Lei

- Carácter nacional e limites;
- Não discriminação entre os cidadãos guineenses
- Regulação de estatutos e programas
- Extinção de partidos políticos
- Subvenção dos partidos políticos

Análise crítica da lei eleitoral.

Financiamento de campanha eleitoral

Com o fito de garantir que todos os intervenientes no processo eleitoral possam pelo menos em teoria gozar de igualdade de oportunidade evitando com isso grandes e gritantes assimetrias entre os partidos em termos de recursos mobilizados e afetados as respetivas campanhas eleitorais, é mister conhecer a natureza e origem dos recursos, discipliná-los e exigindo a prestação de contas depois das eleições.

Os financiamentos privados assumem a forma de doações, podendo ser por parte de indivíduos ou partidos políticos (“partidos irmãos e fundações”). Acontece que a lei não prevê limites para esses financiamentos. Ora, para que o espírito da lei possa ter correspondência na prática, deve fixar-se uma fasquia limite até a qual devem ser permitidos essas doações sob pena das mesmas poderem encobrir branqueamento de capitais ou compra de favores o que consubstancia uma forma de corrupção eleitoral.

As disposições legislativas sobre o financiamento eleitoral, previstas no Capítulo III da Lei sobre Eleições para a Presidência da República e a Assembleia Nacional Popular devem ser harmonizadas com as disposições legais que organizam o financiamento dos partidos na Lei-quadro dos partidos políticos. Destarte, financiamento para a campanha eleitoral seria então claramente identificado como uma componente do financiamento para o funcionamento dos partidos políticos, que devem ser objeto de um enquadramento devidamente elaborado.

Reforma da lei eleitoral

As revisões requeridas permitiriam remediar as principais lacunas do quadro eleitoral e minimizar a conflitualidade recorrente entre as

forças políticas no poder e da oposição, mormente:

- Clarificar as competências e atribuições da CNE e do GTAPE.
- A CNE deve ter o poder de realizar o recenseamento eleitoral
- Rever a divisão dos círculos eleitorais e a determinação do número de mandatos atribuídos a cada círculo eleitoral
- Considerar a criação de um círculo eleitoral nacional
- Reformas para melhorar a transparência e a integridade das eleições
- Fornecer um quadro legal para a observação das eleições nacionais



*Grupo de trabalho
no workshop*

O papel das organizações da sociedade civil na implementação da lei Eleitoral e monitorização da mesma (Grupo de trabalho- I)

Dotar a comissão nacional de eleições (CNE) de autonomia financeira.

A atribuição de uma dotação orçamental à CNE, sua inscrição no Orçamento Geral de Estado (OGE) e sua transferência para o orçamento da CNE, propicia uma verdadeira autonomia financeira aos órgãos de gestão eleitoral, sendo uma forma de reforçar a sua independência relativamente a outras entidades, assim como ajuda a evitar os condicionamentos na execução das suas atribuições, contribuindo assim para uma melhor eficácia e eficiência na organização e gestão do processo eleitoral.

Ademais, enquanto maior for a autonomia da CNE maior será a sua credibilidade perante os diferentes atores que intervêm no processo eleitoral, salvaguardando assim a sua imparcialidade, isenção e transparência, aliás, a não disponibilização em tempo oportuno de verbas in-

dispensáveis para cobrir as despesas orçamentadas pela CNE condiciona a execução de atos concatenados que podem condicionar os resultados expectáveis, dando azos a reclamações e recursos contenciosos.

Integrar o gabinete técnico de apoio ao processo eleitoral (GETAP) como órgão da CNE

Das recomendações feitas pelos diferentes organismos que têm acompanhado a dinâmica do nosso processo eleitoral e dos seus órgãos, retomado aqui pelas Organizações da Sociedade Civil, constatou-se o facto de existir uma injustificável situação bicéfala entre o órgão responsável pela gestão do processo eleitoral, a CNE, órgão parcialmente independente em guisa do que foi dito antes, que não obstante, não dispõe de competências para a feitura do recenseamento eleitoral, este da competência do GTAPE, estrutura inserido na orgânica do Ministério de Administração Territorial.

Ora esta dicotomia de responsabilidades cria ambiente para questionamento permanente do processo de recenseamento, já que o mesmo é executado por um órgão apêndice do governo, liderado por um dos partidos que também participa do processo eleitoral.

Diferente seria, se a competência da organização do recenseamento eleitoral fosse deixado ao crivo da CNE enquanto entidade independente responsável pela organização e gestão do processo eleitoral, deixando apenas de ter a prerrogativa de fiscalizar o processo de recenseamento eleitoral junto do GTAPE para chamar a si esta responsabilidade, situação em que das duas uma, ou sejam criadas competências dentro da CNE para passar concretizar o recenseamento eleitoral ou integrar o GTAPE como uma das estruturas da CNE.

Sobre o antes vertido, entendeu-se por bem capitalizar a experiência do GTAP e sua integração na CNE prevenindo desta forma toda e qualquer suspeição relativamente à postura do governo nos atos do processo eleitoral.

Criar um círculo nacional

Como forma de blindar o órgão legislativo por excelência, a ANP, de competências que o permitem legislar com maior proficiência e proceder ao controlo dos atos de governação com maior competên-

cia, bem como elevar o nível de debates essencialmente virado para a resolução de problemas com que a sociedade se depara, entendeu-se por bem que seja criado um Circulo Eleitoral Nacional, responsável pela eleição de pelo menos 10% dos 102 assentos do parlamento, através da valorização dos “restos” dos votos dispersos, pelo método de Hondt.

Como ficou patente antes, a criação deste círculo Nacional, permitiria aos partidos ou coligações propor seus candidatos julgados capazes de contribuir para melhoria do funcionamento e produtividade da ANP.

Também, foi unânime que a implementação de um círculo nacional, ademais das vantagens evidentes já referidas, também contribuiria para contrariar tendência para a sectorização do debate político baseado em critérios de ordem identitário ou base sociológica, permitindo assim que os partidos possam privilegiar a tecnicidade dos seus quadros.

Proibição de doações como meio de campanha eleitoral

Tem havido uma tendência crescente de “doações” feitas pelos candidatos e partidos políticos durante o período de campanha eleitoral, dádivas essas que variam, desde ambulâncias para evacuação de doentes, obras de escolas, reparação de estradas, construção de pistas rurais, centros de saúdes, fontenários, equipamentos desportivos, importâncias monetárias... Acontece que, mesmo que não se queira pôr em causa o carácter altruísta destas doações feitas durante o período eleitoral, elas não deixam de constituir facto de indução de voto e de compra de consciência, pratica que condiciona a liberdade de escolha e de natureza a confundir o eleitorado sobre a percepção da importância do escrutínio nos regimes democrático.

É sabido que as realizações são feitas durante a governação, aliás os que governam não fazem realizações a título de nenhum favor aos governados enquanto servidores destes, razão pela qual deve-se proibir qualquer que seja doação de partidos ou candidatos durante e fora de âmbito da campanha eleitoral.

Legislar sobre observação doméstica

Urge conceder permissão legal para que os nacionais independentes e os ativistas das Organizações da Sociedade Civil (OSC) possam ter estatuto de Observadores Domésticos. É inconcebível que o ci-

dadão guineense possa observar eleições no estrangeiro, beneficiando desta feita de estatuto de observador internacional, não podendo, no entanto, observar as eleições no seu próprio país, confirmando-se (infelizmente) a máxima de que “o santo de casa não faz milagres”.

O processo democrático traduzido no escrutínio popular para a escolha de opções para a realização das aspirações da sociedade deve ser inclusivo, devendo não somente envolver a classe política, mas todos os cidadãos, mesmo que não estejam integrados numa estrutura partidária. Toda a sociedade tem o dever de participar, sendo que uma das formas de o fazer é sindicatizar através de observação eleitoral que o processo seja transparente, para que a vontade genuína dos eleitores seja respeitada. Qualquer ato de paternalismos por parte de políticos ao ponto de excluir a sociedade civil de participar do processo de observação eleitoral é inaceitável!

Inclusão de mecanismos que facilitem o exercício de direito de voto aos cidadãos com deficiência

Foi analisado a questão do direito dos deficientes vs. exercício de direito de voto, e concluiu-se que o dispositivo legal disponível não teve em linha de conta esta realidade, constatando-se dificuldades dos deficientes no acesso às assembleias de votos e no ato de votar em si.

Ainda nesta senda, foi verificado que a permissão de acompanhantes nas assembleias de voto para determinados grupos de deficientes, mormente cegos, daltónicos, deficientes motoras etc. põem em causa a liberdade de voto, pelo que devem ser encontradas casuisticamente mecanismos para suplantar estas restrições, por exemplo no caso dos cegos, a adoção de boletins com sistema Braille

Mecanismos de implementação

Para assegurar a implementação das reformas na lei eleitoral propõe-se como estratégia os seguintes:

Assegurar uma maior aproximação da sociedade civil às forças políticas com representação parlamentar por forma a sensibilizá-las a apropriarem-se da visão da sociedade civil no que tange a imperatividade de proceder a reformas julgadas adequadas para a melhoria da legislação eleitoral. Esta estratégia deve passar por catividades de

contactos horizontais permanentes junto aos parlamentares individualmente a margem dos grupos parlamentares que representam.

Intensificar procedimento de advocacy junto ao governo, enquanto entidade que dispõe de iniciativa legislativa, para que possa apadrinhar as reformas identificadas pela sociedade civil no âmbito do presente workshop.

Levar a cabo campanhas de sensibilização, através de todos os mecanismos possíveis, mormente, produção de outs doors, cartazes e folhetos, seminários de sensibilização, workshop, spots, programas radiofónicas e televisivas, com o intuito de moldar a opinião pública sobre a necessidade de levar a cabo as reformas aqui identificadas, na lei eleitoral. Esta iniciativa passa por envolver a sociedade civil na tarefa de fazer opinião enquanto “opinion maker” e garantir a sua apropriação pela comunidade.

Mecanismos de monitoramento

A monitorização da implementação das reformas identificadas na lei eleitoral, passa pela elaboração de um quadro de indicadores de performance, estabelecendo metas ou parâmetros que servirão de barómetro para aquilatar a situação ANTES, AGORA E DEPOIS. Esta tarefa de monitoria implica presença permanente e sobretudo persistência, para que as atividades de lobby, sensibilização e advocacy tenham sucesso.



Apresentação de debates em grupo

A posição das organizações da sociedade civil em relação à implementação da reforma da Lei Quadro dos Partidos Políticos (Grupo de trabalho- II)

Identificar as lacunas existente na lei

Este processo passa por identificar e fazer um levantamento exaustivo de todas as lacunas que a atual legislação apresenta, para que a sociedade civil atreves do governo, partidos políticos com representação na ANP e diretamente através das diferentes bancadas parlamentares, com alto patrocínio das agencias das Nações Unidas, tente integrar na agenda na ANP a proposta de projeto ou proposta da revisão da Lei-quadro dos Partidos Políticos, uma vez que somente essas entidades dispõe de iniciativa legislativa.

Dada a natureza sensível da problemática da Lei-quadro dos Partidos Políticos, vai ser preciso o alargamento da discussão a nível nacional na perspectiva de sensibilizar todos os sectores da sociedade mormente, os líderes religiosos, comunitários, organizações juvenis, de mulheres e media, sobre a necessidade e urgência de se proceder a revisão da Lei.

Workshop com os partidos políticos representados na ANP

Uma atenção focalizada deve ser dada aos partidos com assento parlamentar, porque desses fazem parte os que governam e os que a lei confere prerrogativas de fazer oposição democrática, ambos devem ser envolvidos no presente debate. Afinal de contas não pode haver leis sem contar com os votos desses partidos.

Esta tarefa deve começar com a sensibilização da liderança dos partidos representados no parlamento, os chefes das bancadas, responsáveis das comissões especializadas, os líderes de opinião, porque através deles se poderá organizar com sucesso o workshop e dele retirar resultados benéficos com os parlamentares.

A envolvimento de instituições internacionais interessadas é sempre de alguma utilidade porque o suporte da comunidade internacional deixa um sinal claro que a sociedade civil não está isolada nas suas reivindicações e, sobretudo, testemunha que as reformas reclamadas pelas OSC se enquadram nos padrões internacionais, ou seja, que não se trata de um mero capricho das OSC.

Esta atividade de capacitação dos líderes dos partidos representados no parlamento reveste-se de uma importância capital, por tratar-se de um processo de transmissão de conhecimentos que deve envolver os mais experientes e reconhecidos especialistas do lado das OSC, com domínio sobre a matéria a ser ministrado na ação de capacitação e sensibilização, porque a partir dela se deve esclarecer todas as dúvidas que possam condicionar ou impulsionar a apropriação das reformas por parte dos parlamentares.

Lobbing junto aos partidos políticos com representação parlamentar e junto ao governo.

Para além da ação de formação traduzido no workshop, que não deixa de ser importante, mas não se pode quedar por aí, deve haver um trabalho de aproximação que passa por fazer chegar o desiderato das OSC aos ouvidos dos decisores e fazedores de opinião no ceio dos partidos políticos, através de lobbing, para que possam engajar-se com o ante projeto da reforma da Lei-quadro dos Partidos Políticos elaborado pelas OSC, considerando que a sociedade civil não tem a iniciativa legislativa e mesmo que tivesse, não basta a ter, porque é necessário para se ter leis, que os projetos ou propostas de leis sejam votadas para poderem ganhar direito de existirem.

Sensibilização nos órgãos de comunicação social para a necessidade da reforma na lei-quadro dos partidos políticos

Paralelamente ao Lobbing que se vai levar a cabo junto dos que de facto vão aprovar as reformas demandada pelas OSC, deve-se desencadear uma campanha de advocacy com vista a mobilizar e envolver a sociedade em torno da causa. Sabe-se que as campanhas de sensibilização podem revestir diferentes formas como: exibição de mensagens publicas, através de panfletos, cartazes *out doors*; manifestações públicas de rua, conferencias de imprensa, djumbais, campanha porta a porta etc...

De todas as ferramentas de sensibilização, as que maior impacto tem tido na nossa sociedade é a sensibilização através de meios de comunicação social, que podem revestir diferentes formas como: programas radiofónicos ou televisivos, debates radiofónicos ou televisivos

vo, anúncios, spots, teatro radiofónico ou televisivo. A sensibilização através dos meios de comunicação social suportados numa linguagem verbal ou gestual, consegue atingir os que habitam nos lugares mais recônditos do território nacional com a vantagem de contornar as barreiras impostas pela iliteracia que outras formas de sensibilização utilizando ferramentas que obrigam a leitura possa acarretar.

Divulgação e disseminação

Uma vez reformadas as Leis, elas devem ser suficientemente publicitadas para que possam ser conhecidas, o que ira contribuir para que sejam respeitadas e cumpridas. Uma lei que a sociedade desconhece dificilmente é respeitada. Esta campanha de disseminação deve contar com ampla colaboração dos órgãos de comunicação social sobretudo com as organizações profissionais da comunicação social, o que não tolhe que outros mecanismos de divulgação sejam utilizados, como por exemplo: os djumbais, distribuição de versão papel, divulgação através de redes sociais, workshops etc...

Monitorização

A monitorização da implementação das reformas identificadas para a reforma da Lei-quadro dos partidos políticos, à semelhança da Lei Eleitoral deve também passar pela elaboração de um quadro de indicadores de performance, estabelecendo metas ou parâmetros que servirão de barómetro para aquilatar a situação ANTES, AGORA E DEPOIS.

Esta tarefa de monitoria implica presença permanente e sobretudo persistência, para que as ações de lobby, sensibilização e advocacy sejam coroadas de êxitos, sendo para tal necessário instituir uma estrutura para o seguimento e acompanhamento de todo o processo.

Considerações finais deste capítulo

As reformas em curso devem merecer um acompanhamento de proximidade por parte das OSC. Conscientes desta realidade, foi instituída uma Rede de OSC para a Monitorização das Reformas, o que ira

permitir participar das tomadas de decisão em nome da transparência e melhor apropriação das políticas públicas por parte da comunidade.

O conhecimento e experiência das OSC permite-lhes lidar melhor com os problemas da comunidade, daí resultar a sua legitimidade para intervir nos processos de tomada de decisão cada vez mais frequentemente, por constituir uma das formas de garantir a prestação de contas por parte dos que em nome coletivo exercem as funções públicas.

Ademais, se as reformas visam essencialmente a mudança de condições de vida na comunidade, nada melhor que permitir que a própria comunidade através de organizações delas representativas possam coparticipar democraticamente nas escolhas das opções. Dúvidas não restam do importante papel que a sociedade civil através das suas organizações representativas tem tido na consolidação do estado de direito, democracia e paz, coadjuvando incessantemente as autoridades e preenchendo lacunas por vezes em zonas mais remotas do território nacional onde a ausência das instituições públicas se faz sentir, exemplos de contribuições de sucessos ofertadas pelas OSC nos sectores da educação, saúde, agricultura, fornecimento de bens essenciais, como abastecimentos de água potável, construções de infraestruturas, financiamentos da atividade económica através de microcréditos, o que demonstra que a OSC é para todos os efeitos um parceiro importante para a realização das aspirações coletivas de bem-estar e desenvolvimento tanto almejadas para a nossa sofrida sociedade.

CAPÍTULO 4: REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA RELATÓRIO POR MANUELA LOPES MENDES

O presente relatório versa sobre o *Workshop* temático da Participação da Sociedade Civil na Reforma do Estado/Administração Pública, que teve lugar em Bissau, nos dias 25 e 26 de junho de 2019.

O objetivo geral do *workshop* consistia na contribuição para a construção da paz e estabilidade na Guiné-Bissau, através do apoio à capacitação dos atores da Sociedade Civil em matéria de participação no processo de tomada de decisão sobre a reforma do Estado, com ênfase na Boa Governança. Mais especificamente, visava-se:

Possibilitar discussões e formar consenso entre os atores sociais sobre os documentos técnicos, as opções legais e o roteiro de atividades para a reforma do Estado no geral, e com maior ênfase nas questões relacionadas com a responsabilidade e transparência na tomada de decisões institucionais e contratação dos recursos humanos para administração pública;

Definir uma proposta de estratégia e metodologia que possa refletir os processos de concretização para a Reforma do Estado em geral, com especial ênfase nos aspetos relacionados com a responsabilidade e transparência na tomada de decisões institucionais e contratação dos recursos humanos para a Administração Pública;

Clarificar e gerar consenso entre os atores nacionais sobre os pontos essenciais da revisão dos documentos para a reforma do Estado;

Colaborar na formulação de estratégias que possam promover a participação e engajamento dos atores da Sociedade Civil nas decisões referentes ao processo das reformas em curso; Contribuir na formulação de uma estratégia de advocacia conduzida pela sociedade civil junto dos decisores para a concretização das reformas em curso.

A Reforma da administração pública / função pública e a Transparência no ingresso e tomada de decisões

O Estado é uma organização complexa, pessoa de bem que tem por missão prover o bem-estar social, prosseguir interesses politicamente definidos dentro do território - A persecução dos interesses da coletividade.

No entanto, para a prossecução deste bem-estar/desiderato, o governo, estrutura encarregue dessa prossecução, deve possuir uma Administração Pública devidamente estruturada e eficiente. A AP, enquanto uma estrutura com uma organização complexa, é composta por órgãos que integram pessoas coletivas e serviços administrativos, integrando um corpo de indivíduos que colocam a sua capacidade e o seu labor ao serviço dos interesses supremos da coletividade, sendo a face visível do Estado. Assim, para que Estado possa cumprir com performance esse dever, deve possuir uma Administração apetrechada com pessoas capazes de responder eficientemente com as suas obrigações, pois, o Estado só é mais eficiente quanto maior for o potencial humano de que dispõe. Acima de tudo, deve observar a boa governação.

A boa governação exige ética, rigor, verdade, responsabilidade, coerência e compromisso; implica preocupação com os mais fragilizados e desprotegidos da sociedade, estar à escuta e em diálogo com as mais íntimas aspirações dos cidadãos. Tudo isso deve-se acompanhar de prestação de contas, transparência, consenso orientado e capacidade de resposta.

Boa governação + recursos humanos competentes= AP eficiente

É preciso que a AP esteja também apetrechada de funcionários públicos que exibam a característica da liberdade, mas inseridos numa hierarquia bem definida com funções claramente especificadas; funções exercidas com base em contrato ou recrutamento com base num conjunto transparente de requisitos para determinados níveis de educação/formação; controlo unificado e baseado num sistema disciplinar.

Neste sentido lembra-se daquilo que é hoje mundialmente conhecido: a *New Public Management* (NPM).

A NPM consiste num conjunto de pretensas boas práticas e preceitos que os governos têm assimilado no seu discurso e na sua ação. Como já se escreveu²⁷, o NPM é um rótulo que engloba todos os diferentes tipos de reforma do sector público, sem deixar nada de fora.

Lembre-se a esse propósito que o nosso país ainda não exercitou a

27 Vítor Hugo Miranda Faria, Tese de mestrado sob o título: O recrutamento na Administração Pública – garantias de transparência, ISCTE, 2016, pg. 17.

chamada descentralização do poder por via das autarquias que, com certeza, irá “descongestionar” a AP em vários assuntos como a educação, saúde, infraestruturas, etc.

Irá ajudar no estabelecimento de redes de cooperação com o sector privado e com o terceiro sector²⁸, esbatendo fronteiras entre público e privado, para o bem de todos.

Nos termos das nossas leis das autarquias²⁹, Artigo 72.º, está previsto a existência de um conselho consultivo.

Este conselho será composto pelas autoridades tradicionais reconhecidas como tais pelas comunidades locais, pelos representantes das organizações religiosas, económicas, sociais, e culturais que tenham sede na circunscrição municipal ou que nela exerçam atividade.

Uma outra forma de os cidadãos participarem poderá ser por via dos Grupos de Cidadãos Eleitores propostos por número não inferior a 500 eleitores, nos termos do artigo 20.º, do supra referido projeto.

Reforma e concurso – performance

Se até aqui não conseguimos a performance desejada, então, como é míster, deve-se proceder a reforma do Estado como condição fundamental para assegurar o crescimento económico e corrigir as desigualdades sociais.

Reforma que se deseja sistêmica e integrada. Sistêmica porque se propõe avançar simultaneamente em diversas frentes, combinando o equilíbrio macroeconómico com políticas sectoriais de curto e longo prazo, estabelecendo uma nova relação entre Estado e sociedade civil; integrada, no sentido de privilegiar as políticas económicas e sociais que visem tanto o crescimento quanto a equidade.

Mas antes, ater-se aos pressupostos ligados com o ingresso deste quadro na AP, privilegiando a profissionalização dos cargos de direção, embora por via do concurso público como umas das regras básicas da democracia.

Tornar a AP impermeável aos caprichos dos partidos políticos. Pois, se assim não acontecer, a governação terá como foco central apenas os interesses de um determinado partido, mas não da coletividade.

Despolitizar a administração pública, isto é, acabar com os ingressos e promoções baseados em afinidades políticas e reduzir ou ad-

²⁸ A sociedade civil, como lhe apelidado em muitos discursos e artigos.

²⁹ Projecto do código autárquico.

aptar o pessoal existente às necessidades.

Promover a Transparência tanto na atuação assim como na tomada de decisão

Promover uma interação com a sociedade civil na qualidade de parceiro do Estado como o atual paradigma o exige; instituir e fazer vincar as regras de accountability (prestação de contas) e de controle de resultados.

Os concursos a serem realizados pela administração pública assim como a suas atuações, devem respeitar todas as regras e princípios que regem a A.P. nomeadamente, os princípios da Legalidade, art.º 4º; da Igualdade, ar. 7º, da Justiça e boa-fé. artsº. 10º, 11º, da Garantia de imparcialidade, art.º. 9º, do Dever de fundamentação, art.º. 111º e 112º, sobretudo, quando as decisões sejam desfavoráveis aos particulares, ambos do Código de Procedimento Administrativo.

A administração deve possuir um órgão/departamento que controle com alguma frequência, o mapa das vagas na Administração Pública, registar necessidades ou, redimensionar a inspeção geral de trabalho para esse efeito.

Neste particular, a sociedade civil pode, perfeitamente, fazer valer a sua participação e monitoria através da sua participação no Conselho de regulação³⁰ dos concursos públicos, conforme prescrito no art.º. 9º, al. f), da Lei 1/2012.

A sociedade civil pode ainda interpor ação para defender os interesses gerais difusos homogêneos, conforme os art.º. 25º Código Processo de Contencioso Administrativo;

A sociedade civil tem ainda outras oportunidades para se inteirar e participar, pois, nos termos do Regimento da ANP, art.º. 25º, nº 2 al. a),

30 Segundo a Decreto-Lei nº 1/2012, publicado ao Boletim Oficial nº 33 de 13 de Agosto de 2012, haverá os seguintes órgãos da Autoridade de Regulação, O Conselho de Regulação; b) A Comissão de Recursos e Resolução de Litígios; c) O Secretário Executivo. O Conselho de Regulação é um órgão tripartido de nove membros que representam, numa base paritária, a Administração Pública, o Setor Privado e a Sociedade Civil, nos seguintes termos: Um representante do Ministério responsável pelas Finanças; b) Um representante do Ministério responsável pelas Obras Públicas; c) Um representante Jurista ou magistrado representando o Ministério da Justiça; d) Três (3) membros representando, respetivamente, as organizações profissionais representativas dos operadores económicos dos setores das construções (1) das obras públicas (1) e dos serviços(1); e) Três (3) membros representando as organizações ou associações que trabalham, respetivamente, no domínio da boa governação, da ética e da luta contra a corrupção.

insere-se na competência do presidente da Assembleia Nacional Popular, a criação de gabinetes de atendimento aos eleitores a funcionar na Assembleia Nacional Popular ou noutros locais. Ora, a existência desse órgão constitui também um espaço fértil de a sociedade civil acompanhar, exigir como eleitor ou monitorizar os trabalhos dos outros órgãos da soberania, no interesse da maioria.

Consta ainda do art.º. 44º do mesmo regimento da Assembleia Nacional Popular, que as comissões podem pedir a colaboração de cidadãos de reconhecida capacidade técnica e idoneidade física no desempenho das suas funções.

Tomada de decisões

Uma reforma da AP deseja apenas, como Peters³¹ denota, desenhar instituições e sistemas de gestão propícios a atrair profissionais competentes em gerir o processo de políticas públicas, em conformidade com a vontade e critérios de quem politicamente governa.

Contudo, não tem de ser assim. Ainda como se diz, raramente encontramos decisões ótimas, o que acontece são decisões satisfatórias. Se a maioria das decisões fossem satisfatórias mesmo, muitos problemas sociais teriam sido resolvidos.

No entanto, o que acontece na nossa administração parece seguir o *garbage can model*. Este modelo de “contentor de lixo” caracteriza o processo de decisão em “anarquias organizadas”, nos Estados, diga-se, sem grande rigor, desgovernados. As anarquias organizadas³² são um tipo de organização que se caracteriza por três fatores principais — preferências problemáticas, tecnologia imprecisa e participação fluida.

Por isso, nesse modelo, os problemas e as soluções vão sendo abordados aleatoriamente, à medida que vão aparecendo. Não há uma resolução racional, cuidada das situações, podendo muitas vezes, situações similares levarem a duas soluções bem distintas. Isto porque, os atores políticos chave querem demonstrar que controlam a situação ou que, pelo menos, estão a fazer algo para resolvê-la; alguns dos atores são motivados por uma forte componente ideológica, rivalidade, conflitualidade (...) perde-se o rumo para a racionalidade, dan-

31 Peter Ferdinand Drucker, 1998, *apud* Elisabete de Carvalho, *Decisão na Administração Pública: diálogo de racionalidades*.

32 Peter Ferdinand Drucker, 1998, *apud* Elisabete de Carvalho, *Decisão na Administração Pública: Diálogo de racionalidades*.

do lugar a ambiguidade que caracteriza muitos ambientes políticos.

Com isto, o político pode facilmente afirmar uma coisa e na prática fazer coisa totalmente diferente. É bom ter sempre na mente que, os atores políticos estão ao serviço de todos, mas são mais sensíveis aos interesses de alguns. Daí a necessidade de advogar pela transparência.

A transparência é um mecanismo que fomenta o respeito entre a sociedade e a AP, no sentido de que todos prosseguem o bem comum, diminuindo as assimetrias de informação e estimulando a democracia participativa, mediante a intervenção dos cidadãos nos processos decisórios.

A participação dos cidadãos, quer a nível coletivo, quer individual, é encarada como a capacidade e a oportunidade de produzir impacto no processo de tomada da decisão pública, encontrando-se, desde logo, justificada pelos seguintes motivos:

A participação dos cidadãos na formação das decisões administrativas (participação procedimental) e nas próprias estruturas da administração pública (participação orgânica) consubstancia uma importante via de aprofundamento da democracia, passando-se de uma democracia meramente formal, para uma democracia participada, em que cada cidadão se empenha diretamente na resolução dos desafios que se colocam em diferentes momentos ao respetivo Estado³³;

A participação garante a ponderação de todos os interesses relevantes na tomada da decisão, contribuindo para a promoção da imparcialidade e objetividade da decisão;

Conjuntamente com esta vertente interna, mostra-se importante a criação de redes, aproximando e envolvendo os “stakeholders” que eu diria que são as organizações da sociedade civil, permitindo-lhes o acesso à informação e aos documentos administrativos que se afigurem imprescindíveis para a ponderação dos interesses em causa, de modo a otimizar a atuação da AP e tendo em vista a concretização do princípio da boa administração³⁴.

Portanto, quer para a tomada de decisões que têm reflexos diretamente na população como na definição de políticas públicas é sempre necessário que se faça cronologicamente, a identificação, o estudo, a planificação, a decisão e a respetiva implementação. Procedendo-se desta forma, a sociedade civil poderá monitorizar e avaliar, a seu nível, a sua implementação e desenhar medidas e estratégias de melhorias, caso a situação o requeira.

33 Cf. Victor Hugo Miranda Faria, tese de mestrado sob o título: O recrutamento na administração Pública – garantias de transparência, ISCTE, 2016, pag. 27.

34 Idem, pag. 28

As políticas públicas do Estado são necessariamente do governo, o inverso é que não é verdade.



*Trabalho em plenário
no workshop*

Reforma da administração pública: exemplo de Instituições concernentes: Tribunal de Contas e Ministério Público

É ousado e certo dizer que nenhuma reforma pode ser levada a cabo sem que se faça intervir, e com rigor, as instituições que podem contribuir, sobremaneira, na concretização das reformas pretendidas, concretamente, a performance da AP.

Tribunal de Contas

Uma destas instituições é o tribunal de contas, que, num país que se quer de direito, tem um papel preponderante no controlo e disciplina das contas do Estado e de todas as instituições públicas.

O tribunal de contas é o órgão independente de fiscalização das receitas e despesas públicas cuja decisões são obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas³⁵.

Portanto, todas as entidades devem colaborar com ele.

É um órgão cujo funcionamento depende do Estado. As suas despesas também devem vir inscritas no orçamento geral do Estado. Consagrou-se, contudo, na sua lei orgânica, a possibilidade de dispor de um orçamento privativo que nunca chegou de acontecer, desde a sua criação que data do ano de 1992.

³⁵ Art. 1º do Decreto-Lei nº 7/92.

Segundo esta lei orgânica, art. 8º, o tribunal de contas é composto por três juízes (3). No entanto, de uns anos para cá esta mesma instituição tem funcionado de forma anormal, pois, ao longo da governação do então primeiro ministro Francisco Fadul, este admitiu dois novos juízes, violando assim a lei. Aquando

também da presidência do tribunal de contas do Dr. Armando Namontche, este também levou dois novos juízes.

Todos estes foram admitidos e sem cumprir com as formalidades que constam da própria lei.

Bem recentemente, o actual presidente do TC, Dr. Dionísio Kabi endereçou ao Presidente da República, mais uma nova proposta de contratação de novos juízes. Este intento mereceu um parecer negativo de um dos conselheiros do Presidente da República (Dr. Octávio Alves) por o considerar violador da lei. O Ministério Público também deu um parecer negativo neste sentido, mas, à revelia de tudo, o Presidente da República aceitou a proposta e nomeou novos juízes, estando o tribunal a funcionar atualmente com 6 juízes no seu todo.

Por ter havido isso, agora elaboraram uma nova proposta de alteração da lei para que o tribunal passasse a funcionar com sete juízes por acharem que é o que o tribunal neste momento. A proposta está à espera da formação do governo da decima legislatura para ser entregue e desencadearem acções de lobby que o caso couber.

O tribunal de contas como instituição de controlo e fiscalização, funciona mal. Não se verifica a regularidade das reuniões constantes da lei. Segundo alguns juízes conselheiros, o tribunal agora funciona mais politicamente do que como um tribunal. Não há reuniões; solicita-se para o efeito, mas sem êxito. Mas, o mais gritante é que o tribunal de contas que foi criado desde 1992, só por duas vezes, isto é, nos anos 2009 e 2010 que conseguiu julgar e dar o respetivo parecer às contas do Estado, com competência para:

- Fiscalizar previamente a legalidade e a cobertura orçamental dos actos e contratos de que resulte receitas e despesas para algumas entidades (serviços autónomos, administração local e empresas publicas)
- Dar parecer sobre as conta geral do estado
- Fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros obtidos no estrangeiro, nomeadamente, através de empréstimos ou subsídios.
- Proceder inquéritos, auditorias....
- Ordenar reposição de total ou parcial de verbas ilegalmente despendidas
- Aplicar multas
- Emitir recomendações, entre outros

Ainda lhe compete nos termos da Lei quadro de concursos públicos, art

1/2012, art. 2, n.º 2 fazer o controlo externo.

A fiscalização é feita de forma prévia, concomitante e sucessiva. As fiscalizações das contas não têm acontecido porque as instituições não mandam as contas. Ademais, muitos dos contabilistas afetos a um número considerável das instituições públicas não sabem como organizar e remeter as contas. A esse propósito, o próprio Tribunal de Contas organizou uma formação avançada aos tesoureiros e financeiros destas instituições, no sentido de lhes apetrechar com conhecimentos de elaboração das contas que deverão ser submetidas ao TC. Mas, devido as instabilidades cíclicas que o país tem vivido, sobretudo, em 2012 e os subsequentes, tudo foi água abaixo porque os novos ministros fazem questão de trazer os seus próprios contabilistas, situação que inculca pouca seriedade e transparência.

Em 2014, depois das eleições, voltaram a proceder de novo com as formações, mas, devido às mudanças sucessivas dos primeiros-ministros, um destes, Sissoco, mandou suspender todos os DAFs, o que fez voltar à estaca zero, todo esforço que havia sido empreendido.

Segundo uma diretiva da UEMOA, transposta para o ordenamento interno, é o Ministro da Finanças que nomeia os contabilistas públicos que por sua vez, prestam as contas ao TC anualmente. Mas isso não tem acontecido.

Dos poucos exercícios de verificação efetuados, não houve a colaboração institucional, inclusive do ministério das finanças, que a situação exige, pois, os pareceres dos anos citados foram encerrados com a menção de não ter havido resposta aos pedidos de esclarecimento adicionais efetuados às outras entidades públicas com competências na matéria. Pode-se constatar isso no próprio relatório conforme se transcreve:

Segundo o parecer dado ao OGE para 2009, este não foi devidamente instruído, tendo omitido alguns mapas, não respeitando a estrutura formal prevista na lei e, na sua elaboração, não se considerou o princípio da sinceridade previsto no artigo 30.º da nova LEOGE, Lei n.º 2/2015, de 5 de Março.

No cômputo geral, a Lei do OGE para 2009 estimou as Receitas Correntes em 29.886,40 milhões de FCFA e as Outras Receitas em 116.196,31 milhões de FCFA, tendo o total das despesas se situado em 146.082,71 milhões de FCFA, o que sugeriu um défice orçamental apurado em relação às receitas internas, na ordem dos 116.196,31 milhões de FCFA.

Apesar do OE para 2009, congelar, excepcionalmente, as admissões na função Pública e não prever o aumento salarial, as despesas com pessoal

previstas representaram 17,0% do total da despesa do referido ano.

Verificou-se também a existência de muitos fundos autónomos com movimentação de contas à margem do Tesouro, bem como de casos em que as transferências de apoios dos parceiros externos para o financiamento dos projetos nem sempre foram feitas na Conta do Tesouro, contrariando o princípio de unicidade e universalidade orçamental, dificultando assim a consolidação e controlo das receitas do Estado.

Diga-se, em jeito de complemento que, a própria Assembleia Nacional Popular não faz a fiscalização que lhe incumbe, pois, não exige a apresentação das contas anteriormente executadas como condição para a aprovação do novo orçamento.

O tribunal de contas funciona e reúne na presença de um magistrado de Ministério Público devidamente nomeado para o efeito. Este pode intervir em todos os processos e participar em todas as reuniões, incluindo, requerer o que achar por conveniente.

Ministério Público

O Ministério Público num Estado democrático, é a instituição encarregue de defender intransigentemente os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, de promover empenhadamente os valores do Estado de direito que espelhem a justiça social, de lutar contra a criminalidade, de proteger os fracos, os desprotegidos e os trabalhadores contra os abusos do poder e os desmandos dos poderosos. É um órgão autónomo e independente de todos os outros poderes.

Quer a Constituição da República da Guiné-Bissau, art. 25^o, como a sua própria lei orgânica, art 1^o referem-no como órgão de Estado encarregue de junto dos tribunais, fiscalizar a legalidade democrática, representar o interesse público e social e é o único titular da ação penal.

Em especial compete-lhe:

- Promover a defesa da legalidade democrática;
- Representar o Estado, as pessoas e as entidades a que o estado deva protecção;
- Velar para que a função jurisdicional se exerça em conformidade com a constituição e demais leis;
- Promover a execução das decisões dos tribunais;
- Promover e coordenar as ações de prevenção de criminalidade, entre outros.

Pode ainda, através dos seus órgãos competentes, solicitar ao

GCN-Interpol/, 56.º do Decreto-Lei n.º 2/2011 de 2 de fevereiro - Gabinete Central Nacional, INTERPOL - informações sobre a atividade processual, tendo em vista o exercício das competências que relevam do estatuto daquele órgão.

É uma magistratura hierarquizada, mas com autonomia em termos de funcionamento, vinculando-se a critérios da legalidade estrita e de objetividade. Apesar de os magistrados serem responsáveis e hierarquicamente subordinados, art. 3º da sua Lei Orgânica, estes, devem/podem recusar o cumprimento de diretivas, ordens e instruções ilegais com fundamento em grave violação da sua consciência moral e jurídica. Esta recusa deve ser devidamente fundamentada, podendo o superior, se assim entender, avocar o processo ou distribuí-lo a um outro magistrado.

Mas, a faculdade de recusa não deve ser confundida com as decisões proferidas hierarquicamente nos termos da lei de processo e as diretivas legalmente emitidas pelo superior, pois nestes casos, quando a recusa for infundada, corre-se o risco de enfrentar um processo disciplinar.

O Ministério Público está em todas as instâncias dos tribunais e nos tribunais de contas, administrativos e constitucionais. Para que o Ministério Público cumpra com todas as suas obrigações, Junto destas instituições, precisa ter uma verdadeira independência como já se referiu em vários textos e comunicações.

Quando se diz que representa o Estado, deve-se entender mais no interesse verdadeiramente público acompanhada da devida atenção à tradicional função de promotor da ação penal, tida também como interesse público, que no final, zelaria pela segurança e ordem públicas.

Questões principais dos participantes nos debates em grupo ou em plenário

Foram organizados grupos para discussão de questões específicas bem como debates em plenário. A discussão em grupos centrou-se em questões distribuídas e que aqui se reproduzem:

- Reforma do Estado: alguns dos participantes salientaram a necessidade de se tornarem claros os objetivos da referida reforma;
- Adequação à realidade local: uma das questões salientadas pelos participantes foi a necessidade de fazer adequar o quadro

- legislativo nacional à realidade local;
- Administração Pública: na sequência das várias intervenções dos consultores, os participantes salientaram a necessidade de reforma da Administração Pública. De entre os principais problemas apontados, destacam-se:
 - A falta de transparência dos processos de ingresso na Administração Pública e o nepotismo;
 - O excesso de pessoal que desempenha funções da Administração Pública, nomeadamente devido à falta de transparência de processos de ingresso, à falta de processos disciplinares de que resulte o despedimento dos trabalhadores da Administração bem como à falta de sistemas que permitam a identificação clara das necessidades de recursos humanos;
 - A ausência de mecanismos de prestação de contas pela Administração Pública.
 - Sociedade civil: os participantes destacaram o papel da sociedade civil na sensibilização da população bem como o seu papel no exercício de pressão para que as instituições públicas funcionem de acordo com a legalidade e com princípios de eficiência e eficácia;
 - Educação: os participantes salientaram a importância de a reforma do Estado dar especial relevo à reforma do setor da educação;
 - Justiça: alguns dos participantes salientaram a distância sentida pelos cidadãos no que respeita à justiça;
 - Tribunal de Contas: na sequência da intervenção relativa ao Tribunal de Contas, foram discutidas algumas questões relativas ao funcionamento (mormente no que respeita à apresentação dos relatórios de contas ao tribunal para que este possa desempenhar as suas funções) e composição desse tribunal. Uma das questões levantadas foi a da eventual necessidade de garantir que um adequado número de pessoas com formação específica em contabilidade possa prestar apoio ao tribunal.

Considerações finais deste capítulo

O *Workshop* sobre a Participação da Sociedade Civil na Reforma do Estado/Administração Pública, realizado nos dias 25 e 26 de Junho, permitiu às organizações da sociedade civil participantes uma reflexão aprofundada e debate sobre a reforma do Estado e, mais concretamente, da Administração Pública no país, bem como sobre o papel que as mesmas podem desempenhar na monitorização da referida reforma.

O *workshop* incluiu debates sobre questões mais amplas, como a questão da necessidade de reforma do Estado, bem como sobre o funcionamento específico de determinados setores da Administração ou ainda sobre temas transversais, nomeadamente sobre os recursos humanos da Administração Pública bem como sobre o conceito de transparência.

O debate centrou-se ainda na necessidade de administração central ser blindada de forma a não ser objecto de manipulação dos partidos vencedores das eleições, uma vez que, cada vez que um partido ganha as eleições, muda todo o pessoal até o pessoal menor, instabilidade que impede o prosseguimento dos projectos ou agendas iniciados ainda que de extrema importância para país. Por causa dessas situações não se verifica a continuidade, que caracteriza os Estados, na execução dos projectos não elaborados pelos novos protagonistas.

Das discussões resultou o interesse da sociedade civil no acompanhamento destes temas bem como na possibilidade de frequência de formação específica em determinadas áreas, mais complexas, que possam auxiliar o trabalho de monitorização.

O interesse manifestado pelos participantes nos temas discutidos é indicativo do potencial papel que as organizações, mormente daquelas que compõem a rede de organizações da sociedade civil para monitorização das reformas promotoras de estabilidade, poderão vir a desempenhar.

CAPÍTULO 5: REFORMA DO ESTADO RELATÓRIO POR RITA SANTOS

O presente relatório versa sobre a intervenção de Rita Páscoa dos Santos no Workshop sobre a Participação da Sociedade Civil na Reforma do Estado/Administração Pública, que teve lugar em Bissau, nos dias 25 e 26 de junho de 2019.

O objetivo geral do workshop consistia na contribuição para a construção da paz e estabilidade na Guiné-Bissau, através do apoio à capacitação dos atores da Sociedade Civil em matéria de participação no processo de tomada de decisão sobre a reforma do Estado, com ênfase na Boa Governação. Mais especificamente, visava-se:

- Possibilitar discussões e formar consenso entre os atores sociais sobre os documentos técnicos, as opções legais e o roteiro de atividades para a reforma do Estado no geral, e com maior ênfase nas questões relacionadas com a responsabilidade e transparência na tomada de decisões institucionais e contratação dos recursos humanos para administração pública;
- Definir uma proposta de estratégia e metodologia que possa refletir os processos de concretização para a Reforma do Estado em geral, com especial ênfase nos aspetos relacionados com a responsabilidade e transparência na tomada de decisões institucionais e contratação dos recursos humanos para a Administração Pública;
- Clarificar e gerar consenso entre os atores nacionais sobre os pontos essenciais da revisão dos documentos para a reforma do Estado;
- Colaborar na formulação de estratégias que possam promover a participação e engajamento dos atores da Sociedade Civil nas decisões referentes ao processo das reformas em curso;
- Contribuir na formulação de uma estratégia de advocacia conduzida pela sociedade civil junto dos decisores para a concretização das reformas em curso.

O supramencionado workshop constituiu o último de um ciclo de workshops dirigidos às organizações da sociedade civil sobre as reformas definidas como prioritárias no Acordo de Conacri, de 10 de Setembro de 2016, e no Pacto de Estabilidade Política e Social, de 14 de Fevereiro de 2019: Reforma do Estado, em particular a responsabilidade e transparência nas tomadas de decisões institucionais; Reforma da Constituição; Reforma da lei eleitoral; Reforma da lei dos partidos políticos; Reforma dos sectores da Defesa e da Segurança; Reforma do sector da Justiça. Os referidos workshops foram realizados no contexto do Projeto Diálogo Político, através do qual o Gabinete Integrado das Nações

Unidas para a Consolidação da Paz na Guiné-Bissau (UNIOGBIS) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) patrocinam o consórcio constituído pela Tiniguena, pela Liga Guineense dos Direitos Humanos e pela Faculdade de Direito de Bissau na qualidade de executores do referido Projeto. Esta iniciativa insere-se igualmente no contexto da criação de uma rede de organizações da sociedade civil que tenham assumido o compromisso, através da assinatura do Acordo de Abril, de monitorizar as reformas anteriormente mencionada.

Da transparência e do acesso à informação (por Rita Páscoa dos Santos)

De entre os compromissos assumidos pelo Estado aquando da assinatura do Pacto de Estabilidade Política e Social, Nha Comprimis i Guiné-Bissau, de Fevereiro de 2019, encontra-se o de “[a]dotar os princípios da transparência, racionalização, otimização dos recursos e prestação de contas, em todos os sectores da Administração Pública [...]” e de “[a]ssegurar os princípios da transparência e imparcialidade nos processos de concurso, nomeação, carreiras e admissão de pessoal na administração pública, previstos na lei e despartidarizar os cargos técnicos da administração pública” (artigo 6.º). No anexo I ao referido Pacto, designado de Indicadores de monitorização e avaliação, prevê-se a “[c]riação do Portal da transparência e, entre outros, publicação (trimestral) dos dados da execução orçamental e andamento dos concursos públicos e contractos públicos” bem como a “[i]mplementação do projeto de informatização da função pública”.

O mesmo princípio da responsabilidade e transparência na tomada de decisões institucionais encontra-se previsto no Acordo de Conacri. O relevo dado à transparência, mormente enquanto fator de estabilidade, determina a necessidade de exploração do conceito de transparência e do direito de acesso à informação. Entende-se atualmente existirem duas vertentes da transparência: a transparência reativa, enquanto disponibilização de informação na sequência de um pedido, e proativa, enquanto disponibilização de informação pelo Estado sem necessidade de requerimento prévio³⁶.

36 1 Helen Darbshire, “Proactive Transparency: The Future of the Right to Information,” World Bank, 2010, 3, <http://documents.worldbank.org/curated/en/100521468339595607/Proactive-transparency-the-futureof-the-right-to-information-A-review-of-standards-challenges-and-opportunities>.

Nas palavras da organização Transparência e Integridade (Transparency International Portugal) “São transparentes os governos, empresas, organizações e indivíduos que são totalmente abertos na divulgação de informações, regras, planos, processos e ações. Para efeito, e de acordo com o princípio da transparência, dirigentes políticos funcionários e gestores públicos, administradores e diretores de empresas e organizações, bem como consultores ao seu serviço, têm o dever de agir de forma visível, previsível e compreensível para promover a participação e a prestação de contas e permitir que todos quantos assim o desejem facilmente acedam a esta e percebam facilmente quais as ações que estão a ser executadas”³⁷.

A transparência encontra-se diretamente ligada ao direito de acesso à informação. Nos planos internacional, regional e nacional, esse direito tem adquirido importância crescente, sendo hoje acolhido em diversos ordenamentos jurídicos, incluindo a nível constitucional³⁸. Muitos Estados têm optado por incluir na legislação relativa ao acesso à informação normas específicas sobre a disponibilização de informação pelo Estado de forma proativa. Em alguns casos, como, por exemplo, na Índia e no México, a sociedade civil tem desempenhado um importante papel no desenvolvimento de legislação sobre o acesso à informação.³⁹



Os órgãos de informação na mesa dos workshops

Entende-se hoje que o Estado deve disponibilizar, de forma proativa, informação sobre a legislação em vigor, informação institucional,

37 Transparência e Integridade - Transparency International Portugal, “Contributos Para o I Plano Nacional de Administração Aberta,” n.d., 1.

38 Access Info Europe, “Briefing Paper Access to Information: A Fundamental Rights, a Universal Standard,” 2006, 2 e seguintes.

39 Darbshire, “Proactive Transparency: The Future of the Right to Information,” 16.

operacional, orçamental, oportunidades de participação, informação sobre contratação pública, entre outros tipos de informação⁴⁰. O acesso à informação contribui para a responsabilização (*accountability*) relativa à utilização de fundos públicos, reduzindo práticas de corrupção ou de má administração. A informação permite ainda a participação em processos de formulação de políticas públicas e facilita o acesso aos serviços públicos. A divulgação proativa de informação não implica apenas a publicação de informação. É necessário ainda que a informação seja divulgada através de meios disponíveis à população (não apenas através da internet, quando se trate de país em que a internet não esteja disponível a parte da população), que seja relevante, compreensível, gratuita (ou a baixo custo) e que seja atualizada⁴¹.

A legislação sobre acesso à informação também comumente estabelece exceções ao acesso à informação, como seja as decorrentes do segredo de justiça, segredo comercial, segredo de Estado, entre outros⁴². Em Portugal, a Constituição consagra expressamente o direito à informação procedimental bem como o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos (artigo 268.o números 1 e 2 da Constituição da República Portuguesa). O direito à informação procedimental consiste no direito dos administrados de serem “informados pela Administração, sempre que o requeiram sobre o andamento dos processos em que sejam directamente interessados” (artigo 268.o/1). Neste caso, o que se pretende é “tutelar os interesses e as posições jurídico-subjectivas dos interessados num dado procedimento”⁴³.

Por sua vez, o segundo direito enunciado consiste no “direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas” (artigo 268.o/2). Entende a doutrina e jurisprudências portuguesas que se trata do acolhimento no ordenamento jurídico nacional do “princípio do arqui-

40 Darbshire, 21–22. 6 Darbshire, 3, 4.

41 Darbshire, 31–32. Ver também, sobre este ponto Transparência e Integridade - Transparency International Portugal, “Contributos Para o I Plano Nacional de Administração Aberta,” 2–3., que menciona cinco princípios que devem nortear as normas e procedimentos sobre a abertura da Administração: abertura, clareza, informação de largo espectro, justificação administrativa e consciencialização.

42 Darbshire, “Proactive Transparency: The Future of the Right to Information,” 15

43 Sumário do Acórdão de 2018-01-16 (Processo n.o 1087/17.2 BELRA) do Tribunal Central Administrativo Sul (2018).

vo aberto” ou “princípio da administração aberta”⁴⁴. Nas palavras do Tribunal Constitucional de Portugal, a consagração de tal princípio no texto constitucional “constitui um valioso contributo para a superação [...] do sistema clássico da Administração, essencialmente burocrático, autoritário, centralizado, fechado sobre si e eivado de secretismo, e significou um decisivo passo na direcção da plena democratização da nossa vida administrativa.”⁴⁵ Do que se trata, neste caso, é de “garantir a publicidade e a transparência da actividade administrativa”⁴⁶.

Ambos os direitos se encontram consagrados no Código do Procedimento Administrativo português, tendo sido o princípio da administração aberta posteriormente desenvolvido através da Lei que Aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos⁴⁷. Nesta lei se consagra a obrigação de divulgação ativa, periódica e atualizada pela Administração de “informação pública relevante para garantir a transparência da atividade administrativa, designadamente a relacionada com o funcionamento e controlo da atividade pública” (artigo 2.o/2).

No direito guineense, deve notar-se que a Constituição não autonomiza o direito de acesso à informação enquanto direito dos administrados, referindo-se apenas ao “direito de informar, de se informar e de

44 J. J. Gomes Canotilho and Vital Moreira, *Constituição Da República Portuguesa Anotada - Volume II*, 4a edição (Wolters Kluwer Portugal sob a marca Coimbra Editora, 2010), 824.

45 Tribunal Constitucional de Portugal, Acórdão n.o 176/92 – Processo n.o 214/90 (1992).

46 12 Sumário do Acórdão de 2018-01-16 (Processo n.o 1087/17.2 BELRA) do Tribunal Central Administrativo Sul. 13 Artigo 17.o (princípio da administração aberta) e artigo 82.o/1 (direito dos interessados à informação) do Código do Procedimento Administrativo, disponível em <https://bit.ly/2w6pVyQ>. É interessante notar a consagração no Código do Procedimento Administrativo de Portugal de alguns princípios aplicáveis à administração eletrónica, dispondo este Código que “Os órgãos e serviços da Administração Pública devem utilizar meios eletrónicos no desempenho da sua atividade, de modo a promover a eficiência e a transparência administrativas e a proximidade com os interessados.”, que “Os meios eletrónicos utilizados devem garantir a disponibilidade, o acesso, a integridade, a autenticidade, a confidencialidade, a conservação e a segurança da informação” e que “Os serviços administrativos devem disponibilizar meios eletrónicos de relacionamento com a Administração Pública e divulgá-los de forma adequada, de modo a que os interessados os possam utilizar no exercício dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, designadamente para formular as suas pretensões, obter e prestar informações, realizar consultas, apresentar alegações, efetuar pagamentos e impugnar atos administrativos” (artigo 14.o). Ainda, dispõe o mesmo artigo que “Os interessados têm direito à igualdade no acesso aos serviços da Administração, não podendo, em caso algum, o uso de meios eletrónicos implicar restrições ou discriminações não previstas para os que se relacionem com a Administração por meios não eletrónicos.” (artigo 14.o).

47 14 Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto, disponível em <https://bit.ly/2XEgOU9>.

ser informado sem impedimento nem discriminações” (artigo 51.o). No direito infraconstitucional, destaca-se o Código do Procedimento Administrativo que prevê, no seu artigo 12.o, que “Os órgãos administrativos devem colaborar com os particulares com vista a favorecer e a estimular a sua intervenção no exercício da função administrativa, designadamente através da prestação das informações solicitadas e do apoio e da promoção das suas iniciativas e sugestões”. Ainda, o Código do Procedimento prevê expressamente o direito à informação procedimental (artigo 53.o)⁴⁸, o direito à consulta do processo (artigo 54.o)⁴⁹ e o direito à passagem de certidões (artigo 55.o)⁵⁰.

Da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, a que a Guiné-Bissau aderiu a 10 de setembro de 2007, decorrem igualmente uma série de obrigações para o Estado em matéria de transparência, impondo inclusivamente ao Estado a obrigação de divulgação proativa de determinada informação, mormente sobre o setor público⁵¹.

48 “Os interessados têm o direito de ser informados, sempre que o requeiram, sobre o andamento dos procedimentos em que intervêm, bem como o direito de conhecer as decisões que aí forem tomadas”. 19 Existem, sim, obrigações específicas, tal como brevemente mencionado.

49 “Os interessados têm o direito de consultar o processo, excluindo as partes que contenham documentos classificados ou que revelem segredo comercial ou industrial ou, ainda, segredo relativo à propriedade literária, artística ou científica.”

50 “Os interessados têm o direito, mediante o pagamento das importâncias devidas, de obter certidão, reprodução ou declaração autenticada dos documentos que constem dos processos a que tenham acesso”.

51 Artigo 7.o/1: “Cada Estado Parte deverá, quando apropriado e em conformidade com os princípios fundamentais do seu sistema jurídico, esforçar-se no sentido de adoptar manter e reforçar sistemas de recrutamento, contratação, manutenção, processo e reforma dos funcionários público e, quando apropriado, de outros agentes públicos não eleitos: a) Que se baseiem em princípios de eficácia e transparência, bem como em critérios objectivos tais como o mérito, a equidade e a aptidão; b) Que incluam procedimentos adequados de selecção e de formação de pessoas para cargos públicos considerados especialmente expostos à corrupção e, quando apropriado, à rotatividade nesses cargos; c) Que promovam uma remuneração adequada e tabelas de vencimentos equitativas, tendo em conta o nível de desenvolvimento económico do Estado Parte d) Que promovam programas de educação e de formação que lhes permitam satisfazer os requisitos para o correcto, digno e adequado desempenho de funções públicas e os dotem de uma formação especializada e adequada que vise uma maior consciencialização, por parte dos mesmos, dos riscos de corrupção inerentes ao desempenho das suas funções. Esses programas podem fazer referência a códigos ou normas de conduta aplicáveis. [...] 3 — Cada Estado Parte deverá igualmente considerar a adopção de medidas legislativas e administrativas adequadas, compatíveis com os objectivos da presente Convenção e em conformidade com os princípios fundamentais do seu direito interno, com o fim de aumentar a transparência do financiamento das candidaturas a funções públicas electivas e, se for caso disso, o financiamento dos partidos políticos. 4 — Cada Estado Parte deverá, em conformidade com os princípios fundamentais do seu

Conclui-se, assim, não existirem normas no ordenamento jurídico interno que consagrem uma obrigação geral para o Estado de proativamente divulgar informação sobre o seu funcionamento, no sentido anteriormente explorado⁵². Existe sim o direito à informação procedimental previsto no Código do Procedimento Administrativo. Poderá, no entanto questionar-se se não decorre do disposto no artigo 12.o deste Código que prevê, como referido, o dever de os órgãos administrativos promoverem a intervenção dos particulares “no exercício da função administrativa, designadamente através da prestação das informações solicitadas”, o princípio da Administração aberta enquanto direito de acesso aos arquivos e registos administrativos mediante solicitação, independentemente de estar em curso um processo em a pessoa seja diretamente interessada.

A previsão de uma obrigação de adoção do princípio da transparência na Administração Pública, tal como previsto pelo Pacto de Estabilidade Política e Social coloca, assim, a questão de se saber se deve ser considerada a atualização do quadro legislativo em matéria de acesso à informação, por forma a garantir-se que tal princípio encontra no ordenamento jurídico nacional uma concretização que determine claramente quais os deveres que o Estado assume nesta matéria.

Ainda, devem ser consideradas outras formas de divulgação de informação para além da criação de um portal de transparência. É certo que muitos Estados têm optado pela criação de um único website no qual seja disponibilizada informação considerada relevante⁵³, tendo-se, noutros Estados, optado antes pela disponibilização de informação nos websites de cada órgão público⁵⁴. Porém, tal como referido, a disponibilização de informação deve obedecer a determinados princípios, nomeadamente a igualdade de acesso à informação, pelo que, num país com cobertura de internet reduzida se deverão igualmente procurar formas de disponibilização de informação junto da população que não possa aceder ao referido portal.

direito interno, esforçar-se no sentido de adoptar, manter e reforçar sistemas destinados a promover a transparência e a evitar os conflitos de interesses.”

52 Existem, sim, obrigações específicas, tal como brevemente mencionado.

53 Ver, por exemplo, em Timor-Leste, o portal da transparência em <http://www.transparency.gov.tl/>.

54 Darbshire, “Proactive Transparency: The Future of the Right to Information,” 24.

Questões principais dos participantes nos debates em grupo ou em plenário

Foram organizados grupos para discussão de questões específicas bem como debates em plenário. A discussão em grupos centrou-se em questões distribuídas e que aqui se reproduzem. Nos debates intervieram diversos participantes. Poderão agrupar-se as principais questões discutidas nos seguintes temas: - Reforma do Estado: alguns dos participantes salientaram a necessidade de se tornarem claros os objetivos da referida reforma; - Adequação à realidade local: uma das questões salientadas pelos participantes foi a necessidade de fazer adequar o quadro legislativo nacional à realidade local;

- Administração Pública: na sequência das várias intervenções dos consultores, os participantes salientaram a necessidade de reforma da Administração Pública. De entre os principais problemas apontados, destacam-se: o A falta de transparência dos processos de ingresso na Administração Pública e o nepotismo; o excesso de pessoal que desempenha funções da Administração Pública, nomeadamente devido à falta de transparência de processos de ingresso, à falta de processos disciplinares de que resulte o despedimento dos trabalhadores da Administração bem como à falta de sistemas que permitam a identificação clara das necessidades de recursos humanos; o A ausência de mecanismos de prestação de contas pela Administração Pública.
- Sociedade civil: os participantes destacaram o papel da sociedade civil na sensibilização da população bem como o seu papel no exercício de pressão para que as instituições públicas funcionem de acordo com a legalidade e com princípios de eficiência e eficácia; - Educação: os participantes salientaram a importância de a reforma do Estado dar especial relevo à reforma do setor da educação;
- Justiça: alguns dos participantes salientaram a distância sentida pelos cidadãos no que respeita à justiça; - Tribunal de Contas: na sequência da intervenção relativa ao Tribunal de Contas, foram discutidas algumas questões relativas ao funcionamento (mormente no que respeita à apresentação dos relatórios de contas ao tribunal para que este possa desempenhar as suas funções) e composição desse tribunal. Uma das questões levantadas foi a da eventual necessidade de ga-

rantir que um adequado número de pessoas com formação específica em contabilidade possa prestar apoio ao tribunal.

Considerações finais deste capítulo

O workshop realizado nos dias 25 e 26 de Junho centrou-se na discussão da reforma do Estado, em termos gerais, e, mais especificamente, na reforma da Administração Pública. No workshop manifestou-se o interesse de algumas das organizações presentes na eventual participação da sociedade civil em processos relativos à delimitação da reforma da Administração Pública, ou seja, o seu interesse na participação na definição das políticas públicas que venham a concretizar a reforma.

Tal função acresceria ao papel das organizações na monitorização da reforma, foco central do workshop. O workshop permitiu o debate bem como a delimitação de algumas conclusões em torno de questões-chave para a reforma e que constituem condição essencial para que as organizações da sociedade civil possam monitorizar a referida reforma: de onde advém a necessidade de reforma do Estado? Que benefícios pode trazer a reforma do Estado? Que sectores da Administração Pública devem ser considerados prioritariamente? Quais os principais problemas no que respeita aos recursos humanos da Administração Pública? Que sugestões? Que obstáculos poderão constituir um entrave à reforma? Esta discussão foi particularmente relevante sobretudo tendo em consideração a ausência de planos ou estratégias detalhadas sobre o sentido, alcance e medidas a adotar na referida reforma do Estado. Nesta medida, o workshop constituiu um importante contributo para os trabalhos da rede de organizações da sociedade civil que monitorizará a reforma do Estado/Administração Pública bem como as restantes reformas.

Entende-se que os resultados do workshop poderão ser capitalizados através de algumas iniciativas que envolvam as organizações da sociedade civil parte da rede. Assim, sugerem-se as seguintes atividades:

1. Identificação de áreas-chave a monitorizar, no âmbito da reforma do Estado, dada a amplitude de matérias que podem ser consideradas;
2. Organização de reuniões periódicas das organizações que compõem a rede tendo em vista a definição do trabalho de

- cada uma e a delineação de objetivos;
3. Distribuição de temas/setores entre as organizações da sociedade civil que compõem a rede de monitorização, tendo em conta as áreas de atuação de cada uma;
 4. Disseminação do trabalho da rede de monitorização junto de outras organizações da sociedade civil, nomeadamente aquelas convidadas e presentes neste e nos restantes workshops;
 5. Formação de um grupo específico: Tendo em conta a existência de uma componente jurídica nas diversas áreas a serem objeto de reforma (Administração Pública e igualmente as restantes áreas de reforma, nomeadamente no que respeita à reforma do setor da justiça, da lei eleitoral e dos partidos políticos bem como a revisão da Constituição), no âmbito da rede de monitorização das políticas públicas, identificação de um grupo nuclear de juristas que possa dar apoio à rede nas diferentes áreas de monitorização;
 6. Formação às organizações da sociedade civil sobre áreas relacionadas com a reforma do Estado, como seja, a corrupção, contratação pública, orçamento do Estado, entre outras.

CAPÍTULO 6: CONSTITUIÇÃO DE UMA REDE DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

RELATÓRIO POR RITA SANTOS E CARLOS SANGREMAN

O presente capítulo versa sobre o Workshop que abordou a Monitorização de Políticas Públicas pelas Organizações da Sociedade Civil, e que teve lugar em Bissau, no dia 27 de junho de 2019. Para este evento, realizado na sequência do Workshop sobre a Participação da Sociedade Civil na Reforma do Estado/Administração Pública (dias 25 e 26 de Junho), foram convidadas as organizações que fazem parte da rede de organizações da sociedade civil para monitorização das reformas promotoras de estabilidade, constituída em Abril (REDE), bem como algumas outras organizações cuja área ou prática de atuação se encontra de alguma forma relacionada com os temas em análise. Este workshop teve um carácter formativo, incidindo sobre o papel da sociedade civil, em particular na monitorização das políticas públicas, sobre a rede de organizações e o desenvolvimento de um Projeto Observatório da Estabilidade (POdE) bem como sobre o desenvolvimento de indicadores para monitorização das mencionadas reformas. O workshop foi facilitado por dois consultores internacionais. O mesmo contou com um total de 26 participantes provenientes de 18 organizações da sociedade civil.

Os debates em plenário permitiram uma discussão focada, sobretudo, no papel que as organizações da sociedade civil que integram a rede podem desempenhar na monitorização das reformas previstas no Pacto.

Do papel da sociedade civil (por Rita Páscoa dos Santos)

O direito de associação encontra-se previsto no artigo 55.o da Constituição (CRGB) bem como em documentos internacionais⁵⁵ e regionais⁵⁶ de direitos humanos ratificados pela Guiné-Bissau. O direito de associação abrange, entre outros, “o direito de, livremente e sem dependência de qualquer autorização, constituir associações” (artigo 55.o/1 da CRGB), o direito de prossecução livre dos fins da associação “sem interferência das autoridades públicas”, o direito a que as associações não

55 Ver artigo 22.o do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos

56 Ver artigo 10.o da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos.

sejam “dissolvidas pelo Estado” ou que as suas atividades não sejam suspensas “senão nos casos previstos na lei e mediante decisão judicial” (artigo 55.o/2)⁵⁷. Para efeitos do disposto no texto constitucional, o termo “associação” deve ser entendido de forma ampla, pelo que não se encontram abrangidas pela proteção deste artigo apenas as associações a que se refere o direito civil, mas antes “todas as formas de organização colectiva, tanto os partidos políticos [...], as organizações sindicais [...], as sociedades comerciais e cooperativas [...], como outras formas mais ou menos institucionalizadas (comissões, grupos, clubes, instituições multiformes, fundações, etc.)”.⁵⁸ As organizações da sociedade civil encontram, portanto, neste artigo do texto constitucional uma das importantes normas constitutivas da sua base legal⁵⁹.

Nas palavras de Miguel de Barros, “[a] sociedade civil é formada por organizações sem fins lucrativos, de natureza privada, não submetidas ao controlo direto do Estado, com vista a realizar objetivos sociais ou público [sic]”⁶⁰.

A sociedade civil abarca, portanto, organizações com uma multiplicidade de objetos, funções ou de estruturas. Ainda assim, do ponto de vista jurídico, grande parte das organizações da sociedade civil, assumir-á a forma de associação (em sentido estrito), regulada pelo Código Civil. De acordo com o disposto no número 1 artigo 158.o do Código Civil, “as associações e fundações adquirem personalidade jurídica pelo reconhecimento, salvo disposição especial da lei.” Tal “reconhecimento é individual e da competência do Governo, ou do seu representante no distrito quando a atividade da associação ou fundação deva confinar-se na área dessa circunscrição territorial” (artigo 158.o/2).

Deve salientar-se que o disposto neste artigo, no que respeita às associações, é de difícil compatibilização com o direito de associação

57 Para uma análise completa sobre o direito de associação previsto na CRGB ver Centro de Estudos e de Apoio às Reformas Legislativas- Faculdade de Direito de Bissau, Constituição Da República Da Guiné Bissau Anotada, 2019, 140-42.

58 4 Centro de Estudos e de Apoio às Reformas Legislativas- Faculdade de Direito de Bissau, 141.

59 Não existe, no texto constitucional, norma autónoma sobre a sociedade civil e, de acordo com Miguel de Barros, “a sociedade civil é tratada mais como um receptor de políticas públicas do que como um parceiro na sua criação e implementação”. Miguel De Barros, “A Sociedade Civil e o Estado Na Guiné Bissau: Dinâmicas, Desafios E Perspetivas,” 2014, 39, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/soccivilestadogb_net.pdf.

60 De Barros, 37. Para a União Europeia, “a sociedade civil designa todas as formas de ação social levadas a cabo por indivíduos ou grupos que não emanam do Estado nem são por ele determinadas” (<https://bit.ly/2Sh96ch>).

constitucionalmente plasmado⁶¹. De facto, se uma das dimensões da liberdade de associação consiste na liberdade de constituir associações “livremente e sem dependência de qualquer autorização”, não parece ser compatível com o texto constitucional exigir-se que as associações adquiram personalidade jurídica através do reconhecimento governamental. Aliás, considera-se que o disposto no referido artigo do Código Civil foi revogado tacitamente pelo texto constitucional. Um outro diploma fundamental nesta matéria é o Decreto nº 23/92, de 23 de março, que regula a “criação e o exercício das atividades das organizações não-governamentais nacionais da Guiné-Bissau” (artigo 1.o), enquanto “pessoas colectivas de direito privado, de livre criação, apartidária e com fim não-lucrativo” (artigo 2.o/1). Assim, as associações poderão constituir-se como organizações não-governamentais, quando tenham “por objetivo contribuir para a melhoria das condições de vida das comunidades locais e a promoção da participação destas no desenvolvimento sócio económico do país” (artigo 2.o/2). O referido decreto prevê um mecanismo de constituição das ONG junto da Solidami (Solidariedade e Amizade), entidade entretanto extinta⁶².

Importa ainda salientar que o Decreto prevê que o Governo possa conceder isenções às ONG (artigo 16.o) bem como a obrigação de entrega anual à Solidami de “uma cópia do relatório das atividades e do relatório financeiro [...] bem como o seu plano de acções para o ano seguinte” (artigo 17.o). Trata-se de uma importante norma no sentido de garantir a transparência do funcionamento das ONG, desatualizada, porém, tendo em conta a extinção já referida da Solidami.

Perante o exposto, deverá ser considerada a necessidade de atualização do quadro legal, tendo em vista garantir a sua compatibilidade com o texto constitucional bem como a sua adequação à realidade, tornando claros os procedimentos de constituição de ONG bem como a sua relação com a instituição pública por ela responsável. Ainda no que respeita ao quadro legal relativo às organizações da sociedade civil, poderá questionar-se se não deveria o legislador considerar a possibilidade de conferir a certas organizações o estatuto de utilidade pública⁶³.

De entre as funções comuns assumidas pelas organizações da so-

61 Também nesse sentido, ver Faculdade de Direito de Bissau - Centro de Estudos e Apoio às Reformas Legislativas, “Código Civil e Legislação Complementar” (2006), 65–66.

62 Ver De Barros, “A Sociedade Civil e o Estado Na Guiné-Bissau: Dinâmicas, Desafios E Perspetivas,” 39.

63 Também nesse sentido De Barros, 81.

cidade civil, mormente das ONG, destacam-se as funções de participação na formulação de políticas públicas, de prestação de serviços, de pressão, de sensibilização, de mobilização ou ainda de monitorização da atuação do Estado. No que respeita à participação das organizações da sociedade civil na formulação de políticas públicas, importa notar que tal participação implica, desde logo, a criação de oportunidades de auscultação dessas mesmas organizações. Neste âmbito, assume especial importância, por exemplo, a organização de consultas públicas no âmbito de processos de desenvolvimento legislativo.

Importa ainda salientar o papel desempenhado pela sociedade civil na prestação de serviços. Como refere Miguel de Barros, as organizações da sociedade civil guineense têm desempenhado um relevante papel a este nível, suprindo por vezes necessidades básicas da população⁶⁴. Na maioria dos casos, as organizações não aparecem como colaboradoras do Estado, ou entidades nas quais o Estado delega uma parte das suas funções, através de acordos/protocolos específicos de cooperação, mas antes como prestadoras de serviços por iniciativa espontânea nos casos em que é manifesta a insuficiência ou inexistência da resposta do Estado. Esta questão remete-nos, assim, para o papel do próprio Estado na prestação de serviços à população, como sejam serviços de saúde ou de educação. Porque, importa notar, embora a CRGB não contenha um extenso catálogo de direitos económicos, sociais e culturais, estes direitos decorrem, desde logo, dos próprios instrumentos ratificados pelo Estado⁶⁵. Nessa medida, torna-se o Estado responsável pela implementação de tais instrumentos, e sujeito principal dos deveres de respeito, proteção e realização por eles consagrados⁶⁶.

Com isto não se pretende excluir a sociedade civil do importante papel que tem desempenhado na prestação de serviços. Pelo contrário, deverá o Estado equacionar formas de colaboração proveitosa com a sociedade civil nessas matérias, garantindo concomitantemente o cumprimento das obrigações de proteção contra violações

64 Miguel De Barros, "A Sociedade Civil Face Ao Processo de Democratização e Desenvolvimento Na Guiné-Bissau," *Africana Studia*, No 18, no. Centro de Estudos Africanos da Universidade do Porto (2012): 37-48. citado por De Barros, "A Sociedade Civil e o Estado Na Guiné-Bissau: Dinâmicas, Desafios E Perspetivas," 36.

65 Veja-se, por exemplo, o disposto no Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais.

66 Centro de Estudos e de Apoio às Reformas Legislativas- Faculdade de Direito de Bissau, *Constituição Da República Da Guiné-Bissau Anotada*, 151.

por terceiros dos direitos económicos, sociais e culturais das pessoas sob a sua jurisdição⁶⁷.

Por fim, importa considerar uma outra importante função das organizações da sociedade civil – a monitorização; a monitorização do desenvolvimento e da implementação de políticas públicas bem como do quadro legislativo nacional que lhes subjaz, a monitorização do cumprimento dos compromissos do Estado a nível internacional e regional, a monitorização de práticas administrativas ou a monitorização da atividade judicial.

A monitorização pelas organizações da sociedade civil não visa unicamente expor o funcionamento das instituições públicas ou a implementação de políticas por parte do Estado. Na verdade, a monitorização constitui-se frequentemente apenas como um primeiro passo tendo em vista a identificação de situações de carência que possibilitem às organizações da sociedade civil a posterior prestação de assistência, a sensibilização da população ou mesmo a sua mobilização⁶⁸. Neste âmbito, a prática de monitorização do Estado pela sociedade civil permite a recolha fundamental de dados para que as organizações possam participar na definição de legislação e de políticas públicas.

É importante salientar ainda que a monitorização se relaciona diretamente com o conceito de transparência, conceito esse que tem um carácter central no Pacto de Estabilidade Social e Política: desde logo, porque a transparência e a responsabilização (accountability) constituem objetivos da monitorização; porque é necessária a disponibilidade de informação para se proceder à monitorização e, ainda, porque a sociedade civil pode desempenhar um importante papel na monitorização da própria transparência, entendida enquanto disponibilização de informação pelo Estado na sequência de requerimento (transparência reativa) ou sem requerimento prévio (transparência proativa)⁶⁹.

Uma das importantes áreas de monitorização pelas organizações

67 Ver, por exemplo, no que respeita ao direito à saúde, UN Committee on Economic Social and Cultural Rights, “General Comment No. 14 (2000) The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights),” Substantive Issues Arising in the Implementation of the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights E/C.12/200 (2000): 1–21, <https://doi.org/E/C.12/2000/4>.

68 Ver, por exemplo, <http://hrlibrary.umn.edu/edumat/IHRIP/ripple/chapter4.html>.

69 Helen Darbishire, “Proactive Transparency: The Future of the Right to Information,” World Bank, 2010, 3, <http://documents.worldbank.org/curated/en/100521468339595607/Proactive-transparency-the-future-of-the-right-to-information-A-review-of-standards-challenges-and-opportunities>

da sociedade civil é a área dos direitos humanos.

É conhecido neste campo, a nível internacional, o trabalho desenvolvido pela Amnistia Internacional ou, a nível nacional, pela Liga Guineense dos Direitos Humanos. Tal esforço contribui igualmente para o trabalho desenvolvido por órgãos internacionais de direitos humanos, como sejam os órgãos dos tratados, para os quais as organizações podem submeter relatórios-sombra que serão considerados aquando da análise do relatório preparado pelo Estado sobre o cumprimento das obrigações decorrentes do tratado respetivo⁷⁰ ou ainda para o Processo de Revisão Periódica Universal (em inglês, Universal Periodic Review – UPR) do Conselho de Direitos Humanos⁷¹. Ainda, tal como referido, outra das importantes áreas de monitorização constitui a área da transparência (ou de acesso à informação) bem como de outras áreas tendo em vista o reforço do combate à corrupção (como sejam a monitorização da contratação pública).

Neste campo têm desempenhado um papel importante organizações como a Transparency International, organização focada no combate à corrupção bem como as suas organizações representantes a nível nacional, como a Transparência e Integridade, em Portugal, organização que visa “contribuir para a construção de uma sociedade mais justa e uma democracia de qualidade em Portugal, promovendo a participação cívica, o acesso à informação, a transparência dos processos decisórios e a regulação eficaz dos sistemas e organizações no sentido de reforçar a prevenção e combate à corrupção e promover uma ética pública e um verdadeiro sentido de responsabilidade social por parte de todos os agentes económicos.”⁷²

Ainda nesta senda, tem assumido destaque a monitorização relacionada com o Orçamento Geral do Estado. Nesta matéria, o papel da sociedade civil, dada a proximidade com os cidadãos e comunidades, pode consistir na recolha e tratamento de informação sobre as suas necessidades, podendo ainda as organizações referidas desempenhar um importante papel na responsabilização política do Estado relativa

70 Ver <https://bit.ly/2Y3yw2I> que contém importantes documentos sobre a participação das organizações da sociedade civil no contexto dos trabalhos dos órgãos dos tratados.

71 Ver <https://bit.ly/2rQxfKv> sobre a participação das organizações da sociedade civil no UPR.

72 <https://bit.ly/2YZ2oKU>. De entre as suas atividades destaca-se o desenvolvimento de um índice de transparência municipal que permite medir “o grau de compromisso do poder local com a transparência” ou ainda a sua campanha relativa à contratação pública.

ao bom uso de recursos públicos⁷³. A amplitude dos papéis que a sociedade civil tem desempenhado e, sobretudo, o papel que a mesma tem tido “no processo de consolidação da paz e da democracia”⁷⁴ na Guiné Bissau, constitui um importante fator a considerar quando se pensa no papel que as organizações da sociedade civil poderão desempenhar na monitorização das reformas previstas no Acordo de Conacri e no Pacto de Estabilidade Política e Social. Para além da própria experiência, as mesmas podem considerar aquele que tem sido o papel de outras organizações na monitorização de políticas públicas, sobretudo em áreas onde a sociedade civil tem vindo a desempenhar um papel mais visível, como seja na promoção da transparência e do combate à corrupção.

A realidade vulnerável/frágil (por Carlos Sangreman)

Para a conceção desta REDE de Monitorização de políticas públicas temos de ter consciência que a Guiné-Bissau é um país frágil, com instituições com uma imagem de pouca competência junto da população e com uma grande ausência ou má qualidade de serviços de bens públicos (educação, saúde, saneamento, justiça, energia, água potável, ...) em todo o país, com maior gravidade fora da capital Bissau. Esta fragilidade vai permanecer durante anos e só irá sendo corrigida se os atores da sociedade política, da sociedade civil não lucrativa, das empresas, da sociedade castrense e dos parceiros internacionais bilaterais e multilaterais assumirem o propósito e o comportamento focado em acabar com as características de fragilidade do país durante um período de duas ou três legislaturas.

Estamos na realidade numa luta pré-desenvolvimento onde o objetivo central é reduzir e eliminar essas fragilidades antes dum escolha e envolvimento coletivo num modelo de desenvolvimento de longo prazo com reformas estruturais que o país quer para si próprio (como Terra Ranka é exemplo). Estamos mais num tempo do “Sol na Iardi”.

A REDE da sociedade civil para monitorização das políticas pú-

73 <https://bit.ly/2Lmrr7s> (website da “The International Budget Partnership”, que colabora com organizações da sociedade civil na análise orçamental). Ver também, a título exemplificativo, o trabalho de organizações como a Lao Hamutuk, em Timor-Leste (<https://www.laohamutuk.org/>), ou ainda o trabalho desenvolvido pela UNICEF e A Acção para o Desenvolvimento Rural e Ambiente – ADRA (<https://uni.cf/32pddrA>) em Angola.

74 20 De Barros, “A Sociedade Civil e o Estado Na Guiné-Bissau: Dinâmicas, Desafios E Perspetivas,” 36.

blicas de estabilidade insere-se na lógica de luta contra a fragilidade elegendo a estabilidade e as áreas mais sensíveis como focos de ação indispensáveis para acabar com a fragilidade. Insere-se também na lógica das OSC querendo fazer parte da luta pelo fim da fragilidade e pelo desenvolvimento como atores sociais significativos civicamente embora não no centro da ação política que é ocupada pelos órgãos de soberania e pela classe política.

Outras experiências de monitorização de políticas públicas:

- Afrobarometer ; www.afrobarometer.org (Centros de Investigação)
- AidWatch: www.concordeurope.org/campaigns/77-aidwach (ONG)
- Índice da Sociedade civil: www.blogs.civicus.org/csi
- Índice Ibrahim de Governação Africana: www.mo.ibraim.foudation/iiag (Fundação)
- Parceria para Governo Aberto: www.opengovpartnership.org (governos e OSC)
- Outros em Moçambique, Timor, Quênia, Reino Unido, Brasil, Portugal, França , Grécia, São Tomé e Príncipe, Banco Mundial, Banco Africano de Desenvolvimento,

O Pacto de Estabilidade e o Acordo de Conakry

Com os seus princípios de 1) Estabilidade das instituições; 2) Ampla participação; 3) Confiança; 4) Boa fé; 5) Justiça; 6) Controlo da gestão da coisa pública; 7) Integridade moral e ética dos servidores do Estado o Pacto procura “um compromisso nacional duradouro entre os diferentes atores políticos, militares e sociedade civil numa perspectiva de construção e modernização do Estado na Guiné-Bissau e a criação de condições para uma estabilidade, que permita uma Boa Governação com vista à consecução desse desiderato”(pág.5). O Pacto institui um Comité de Seguimento e Avaliação (Cap. III) sendo a Rede da sociedade civil de monitorização de políticas públicas de estabilidade uma iniciativa das OSC dentro do mesmo espírito de procura da estabilidade política e social mas centrada no papel da sociedade civil e não no conjunto dos atores sociais.

De acordo com estes documentos a criação da Rede de organizações da sociedade civil para monitorização das reformas promotoras de estabilidade assume:

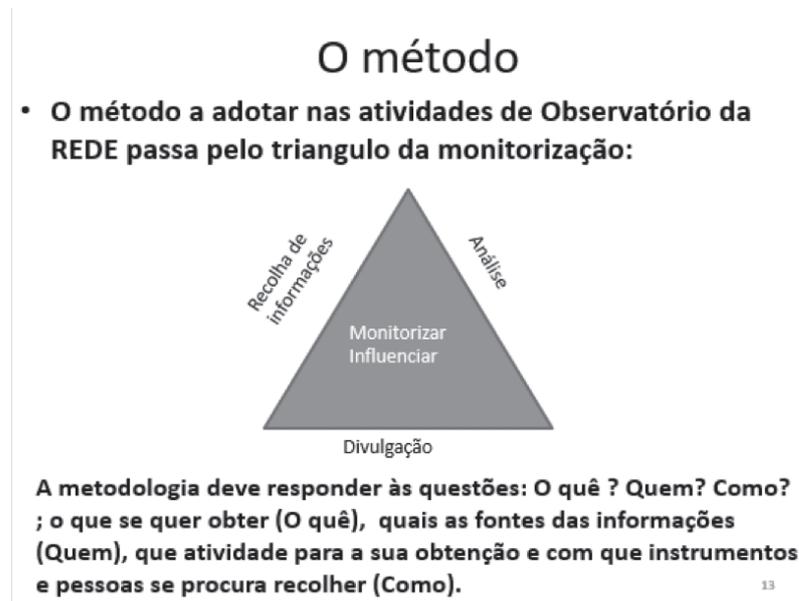
- Que o Acordo de Conacri, de 10 de Setembro de 2016, e o Pacto de Estabilidade Política e Social, de 14 de Fevereiro de 2019, definem como reformas prioritárias para a estabilidade do país as seguintes: – Reforma do Estado em particular a responsabilidade e transparência nas tomadas de decisões institucionais; – Reforma da Constituição; – Reforma da lei eleitoral; – Reforma da lei dos partidos políticos; – Reforma dos sectores da Defesa e da Segurança; – Reforma do sector da Justiça;
- Que os sectores do “Ambiente e Biodiversidade” e a “Igualdade de Género” são transversais na sociedade guineense devendo ser respeitados nas reformas em todas as áreas.
- Que as restantes áreas sectoriais da política económica e social podem em qualquer momento ser objeto de monitorização.

Com estes considerandos assume o compromisso de criar uma Rede da Sociedade Civil com os seguintes objetivos específicos: a. Monitorar a implementação das reformas nas áreas enunciadas; b. Elaborar anualmente um relatório divulgado numa Conferência Anual com os factos, as conclusões e as recomendações recolhidas e analisadas; c. Alertar a opinião pública nacional e internacional para factos e perceções contrárias a esse processo pela promoção de debates, workshops, conferências e outros meios. Podem ser membros as organizações que: a. Tenham existência legal como organizações da sociedade civil segundo a legislação em vigor na República da Guiné-Bissau; b. Tenham aprovado estatutos e programa estratégico (caso exista) coerentes com as atividades de monitorização de políticas públicas; c. Sejam convidadas pela Coordenação e aprovadas pela Assembleia Geral; d. Tenham um programa de atividades e um relatório anual escrito; e. Sejam independentes de qualquer partido político sem prejuízo da filiação individual livre dos seus membros.

O Projeto Observatório da Estabilidade (POdE) como instrumento central de monitorização

As organizações promotoras da REDE consideram que um dos instrumentos da sua ação é o Projeto Observatório da Estabilidade (POdE). A sua conceção parte das experiências já existentes de mon-

itorização pela sociedade civil, (como por exemplo a LGDH e algumas organizações na igualdade de género) para contribuir para a afirmação das OSC como um dos atores sociais capazes de participar numa governança partilhada no sentido lato, com intervenções cívicas de vigilância e de influência pela estabilidade junto dos outros atores sociais nacionais e internacionais presentes no país.



Entrevistas semi-dirigidas (ou seja focadas para temas pretendidos). Ex: entrevista de dois em dois meses com Dr. José Carlos Fonseca para saber a evolução da revisão da Constituição)

Inquéritos directos por amostragem feito em Bissau e nas regiões sobre a percepção da população em relação a acontecimentos, Governo, partidos, etc. Ex: Dos ministros atuais quem considera mais capaz? Recolha pela equipa do projeto dos temas de notícias nos jornais, na rádio e na televisão. Ex: quantas noticias sobre militares são referidas nos jornais num período de tempo.

Inquéritos por telefone por amostragem de percepção membros de direções de OSC. Ex: sobre a evolução da estabilidade.

Instituições nacionais públicas e internacionais

1. Órgãos de soberania: Presidente da Assembleia Nacional Popular, Comissões especializadas, Governo - Ministérios de tutela das áreas chave para a estabilidade (Defesa, Interior, Justiça), Presidência, Supremo Tribunal de Justiça. - Ministério das Finanças para questões do Orçamento do Estado. - Partidos políticos, com e sem representação parlamentar que tenham concorrido nas últimas eleições. - Recolha de dados em relatórios

anuais de organizações internacionais (CEDEAO, UEMOA, UA, BM; FMI, ONU, UE, etc.) - Recolha de indicadores de síntese produzidos por entidades como Fundações, Revistas reconhecidas como The Economist, etc.)

2. População e Sociedade Civil: As atividades a desenvolver serão centradas na metodologia do inquérito com questões pré-definidas tanto quanto possível fechadas. a) Inquérito à população para obter dados sobre a percepção de diferentes grupos sociais sobre o nível de estabilidade e sua influência nas condições de vida. Os critérios de estratificação serão a região, o espaço rural/urbano, o nível de vida pobre/menos pobre/ não pobre (referenciado ao ILAP em curso ou a critérios reconhecidos internacionalmente) e aos níveis de ensino frequentado (básico/secundário e profissional/ superior). b) Inquérito a organizações da sociedade civil igualmente para obter a percepção das suas direcções sobre a evolução das reformas e o nível de estabilidade. Conforme os temas procurar-se-á ter respostas de uma amostra de ONG, Associações de Mulheres, Associações de Jovens, Sindicatos, Empresas, Camara de Comércio e Indústria, Ordens profissionais, Associações de tabanca com mais população.

3. Órgãos de comunicação social: a metodologia centrar-se-á na análise dos cinco jornais com edições mais frequentes (Última Hora, O Democrata, Donos da Bola, Diário de Bissau e Nô Pintcha). Na análise das notícias dadas ao meio dia pelas rádios com cobertura nacional (Bombolom, Nacional, Capital, Sol Mansi, ...) No noticiário da noite da televisão nacional.

4. Organizações da Rede: as organizações da Rede recolhem dados e analisam vários aspetos na sociedade guineense desde os direitos humanos económicos e sociais, a corrupção, direitos das mulheres, etc.;

Essas intervenções serão objeto de uma análise integrada com o objetivo de ter um capítulo próprio no Relatório anual que saliente desde o início deste Observatório as atividades significativas já existentes da sociedade civil.

Estudos, Relatórios, Cursos de formação

A metodologia de análise centra-se na elaboração de um Relatório anual sobre estabilidade utilizando dados recolhidos pela REDE divulgado numa conferência nacional anual.

Quando o site estiver operacional a análise deverá igualmente elaborar textos para colocar online. Os estudos podem assumir a forma de um concurso anual de promoção de estudos (Brief Studies) de investigação sobre estabilidade com utilização dos dados recolhidos e dados de outras fontes nacionais e internacionais.

Os cursos de formação curtos adequados ao objetivo de reforço da capacidade das OSC

Num projeto de monitorização a divulgação é fundamental pois é o meio mais eficaz de influenciar os decisores. Sem a divulgação esta atividade transforma-se num gabinete de estudos ou num centro de investigação que pode ser útil ao conhecimento da realidade mas não cumpre a função prevista de influência (ou advocacy). A REDE tem consciência da importância crescente da comunicação digital mas não se esquece da realidade do país onde o acesso a net é ainda muito baixo. Se melhorar no curto prazo com a ligação do cabo submarino terá de se incluir os alertas via tlm na divulgação. A REDE propõe-se divulgar as suas actividades e em especial as suas análises da estabilidade junto:

1. De todos os membros do Governo (e não só do primeiro ministro), do Presidente da República e de todos deputados da ANP (e não só junto das direcções dos partidos respetivos).
2. Da população leitora de jornais pelo envio de informações e artigos aos diferentes jornais.
3. Da população ouvinte de rádio pelo envio a uma rede de rádios progressivamente alargada de informações, dando entrevistas e participando em debates e programas.

A REDE propõe-se ainda divulgar o seu relatório anual pelos atores parceiros internacionais estejam ou não presentes com delegações no país, com especial atenção às organizações e países que intervieram nestes anos de instabilidade 2014-2019.

SEDE: este projeto terá a sua sede nas instalações da Rede da Sociedade Civil para monitorização de políticas de reforma para a estabilidade (REDE)

COORDENAÇÃO/DIRECÇÃO GERAL: duas organizações da Rede. LGDH e Tiniguena para o primeiro semestre ou as organizações que constituírem a direcção/coordenação da REDE, com mandato renovável pelo segundo e terceiro semestre do projeto.

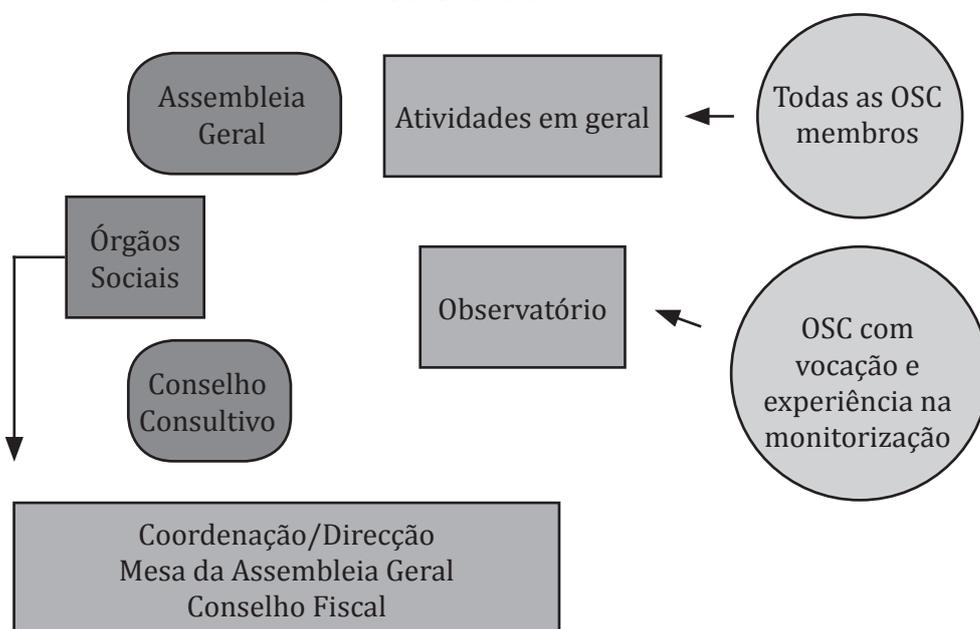
As “armas” da REDE para cumprir esses objetivos devem, a meu ver, procurar ser:

Primeiro: o capital social resultante do grau alto de associativismo do país desde as associações sem fins políticos de tabanca, as bancadas até às ONG e às igrejas.

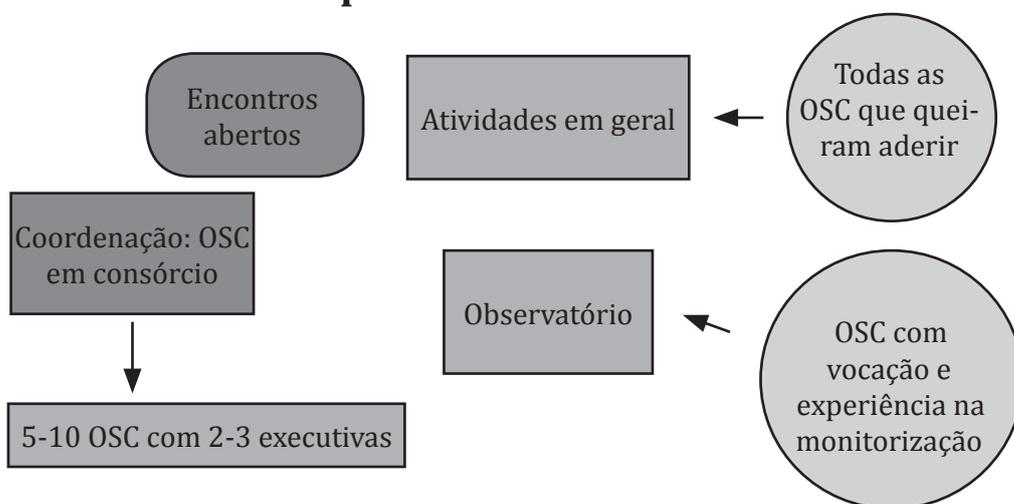
Segundo: a competência técnica que se tem de conseguir obter para fazer respeitar as posições e opiniões, ultrapassando a limitação mais frequente apontada às OSC da pouca qualificação dos seus recursos humanos.

Terceiro: seguir como eixo ou linha estratégica mestra a procura da estabilidade (definida como o funcionamento efetivo das instituições públicas e privadas, lucrativas ou não, de acordo com as respetivas missões funcionais).

O modelo da REDE



Outro possível modelo da REDE



Nesta alternativa e à face da lei, a REDE não pode ser legalizada, mas apenas as OSC que compõem a sua coordenação.

Questões principais dos participantes nos debates em plenário

Nos debates entrevistaram diversos participantes. Poderão agrupar-se as principais questões discutidas nos seguintes temas: - Imparcialidade da rede: foi referida a necessidade de garantir a autonomia financeira das organizações que compõem a rede e de se evitar a ingerência do poder político na rede, por forma a garantir a objetividade da monitorização; - Orçamento geral do Estado: os participantes demonstraram o seu interesse em proceder à monitorização incidente sobre orçamento geral do Estado ou sobre áreas específicas do referido orçamento, sobretudo tendo em consideração que a percentagem dedicada no orçamento a determinado setor é indicativa da importância que é dada pelo Estado a esse mesmo setor. Foi salientada, a este propósito, a necessidade de as organizações terem formação específica nesta área para garantir a qualidade da análise bem como a possibilidade de a rede poder recolher importantes dados junto de algumas instituições com quem alguns membros da rede possam manter relações de cooperação.

Foi sugerida a criação de um grupo especializado na monitorização da despesa do Estado. - Monitorização da transparência (acesso à informação): os participantes demonstraram interesse em proceder à monitorização do acesso à informação. - Transparência das organizações da sociedade civil: foi salientada a necessidade de as organizações da sociedade civil parte da rede fazerem um trabalho no sentido de avaliarem e resolverem as suas próprias dificuldades internas, visando tornar as próprias organizações mais transparentes.

Alguns participantes notaram as dificuldades que algumas organizações poderão ter na elaboração de relatórios de contas. - Metodologia: no que respeita à metodologia que as organizações da sociedade civil devem usar para monitorização das reformas promotoras de estabilidade, e mais especificamente no que respeita à recolha de informação, salientou-se a importância de elaboração de uma desk review (revisão de literatura sobre a matéria, revisão relativa ao enquadramento jurídico e compromissos do Estado) que possa contribuir para a elaboração das entrevistas e inquéritos. - Indicadores: foram igualmente colocadas diversas questões sobre a elaboração de indicadores, mormente na área da educação e saúde.

Contributo para a rede de monitorização de políticas públicas

O workshop realizado no dia 27 de Junho centrou-se na discussão do papel da sociedade civil, em particular, na monitorização de políticas públicas, na rede de organizações da sociedade civil bem como no desen-

volvimento de indicadores para efeitos de monitorização. Entende-se que o mesmo contribuiu para uma discussão sobre o possível trabalho das organizações que integram a rede na monitorização de políticas públicas.

No workshop algumas organizações presentes mostraram interesse na eventual participação da sociedade civil na elaboração de propostas relativas às reformas enunciadas no Pacto de Estabilidade Política e Social. Tal função acresceria ao papel das organizações na monitorização da reforma, foco central do workshop.

Foi notado, a este propósito, que a monitorização permitiria a obtenção de informação necessária à elaboração de propostas pelas organizações da sociedade civil. Ainda, salientou-se que tal papel poderia ser desempenhado pelas organizações sobretudo no contexto de reformas que não se orientem por planos ou estratégias detalhadas sobre o sentido, alcance e medidas a adotar (como seja o caso da reforma do Estado/Administração Pública).

Ficou também claro o interesse bem como a necessidade de as organizações da sociedade civil terem formação adicional sobre monitorização e desenvolvimento de indicadores bem como sobre áreas específicas a monitorizar, em particular no que respeita à monitorização de questões relacionadas com o Orçamento Geral do Estado. Impõe-se também a consideração da experiência de outras organizações de outros países sobre estas matérias que possam servir de exemplo para as organizações envolvidas neste trabalho. Por fim, sugeriu-se a criação de uma lista de documentação e de legislação disponível a todos os membros da rede que possa auxiliar o trabalho de monitorização.

Considerações finais deste capítulo

O Workshop sobre a monitorização das reformas previstas no Pacto de Estabilidade pela rede de organizações da sociedade civil, realizado no dia 27 de Junho, permitiu obter um elevado nível de debate sobre as potencialidades e desafios que se colocam à sociedade civil na Guiné-Bissau, e abordar de forma particularmente profícua o papel que a rede de monitorização de políticas públicas poderá desempenhar no contexto das reformas previstas no Pacto de Estabilidade Política e Social.

O workshop aliou uma componente formativa, sobre monitorização de políticas públicas, em particular sobre a metodologia a adotar nos processos de monitorização, bem como sobre o desenvolvimento de indicadores no mesmo contexto, à discussão mais concreta

sobre potenciais linhas de trabalho que a rede poderá desenvolver no atual contexto guineense.

Nessa medida, esta iniciativa, realizada na sequência de um ciclo de workshops dirigidos às organizações da sociedade civil sobre as reformas definidas como prioritárias no Acordo de Conacri e no Pacto de Estabilidade Política e Social, permitiu também uma discussão mais concreta sobre os objetivos da própria rede, bem como sobre os potenciais desafios que as organizações poderão vir a enfrentar na prossecução das suas atividades.

Das discussões resultou o interesse das organizações não só no desenvolvimento de atividades de monitorização, como também na possível elaboração consequente de propostas que visem contribuir para o desenvolvimento das próprias políticas públicas. Concluiu-se assim que, dependendo o sucesso da rede da credibilidade que a mesma vier a adquirir através da seriedade e qualidade do trabalho a desenvolver, se afigura fundamental colmatar as lacunas existentes.

Para isso, será necessário, por um lado, investir na estruturação da rede e na divisão do trabalho entre as organizações, tendo em conta a sua área de intervenção, visando evitar redundâncias, otimizar recursos disponíveis e, tanto quanto possível, abranger a totalidade das áreas de reforma do Estado. Por outro, torna-se indispensável investir paralelamente em formação nas áreas específicas de atuação de cada organização da rede.



Apresentação da Constituição anotada

CONSIDERAÇÕES FINAIS DESTE RELATÓRIO

1. A principal consideração final deste ciclo de workshops sobre a estabilidade é que se conseguiu reunir em diferentes ocasiões pessoas de organizações não governamentais muito variadas, pessoas que, por já terem ocupado cargos em órgãos de soberania, integram a classe política e pessoas dirigentes da defesa e segurança nacional.

2. Tal feito comprova mais uma vez que a sociedade guineense tem bem presente a necessidade de estabilidade no país, num desígnio que mostra nesta e noutras iniciativas, um âmbito cada vez mais alargado a vários grupos sociais, jovens e população em geral.

3. Os debates realizados sobretudo os respeitantes aos workshops sobre as Leis Eleitoral, dos Partidos, a Reforma da Justiça e da Constituição mostraram um nível de conhecimento dos temas e do “jargão” de cada um, por parte dos participantes que é surpreendente para um observador externo pela sua boa qualidade.

4. O workshop sobre a Reforma da Defesa e Segurança demonstrou que essa é uma área ainda longe das OSC. Seja pela natureza sigilosa de muitos dos problemas que aí se colocam (aos quais não se aplicam os ditames da transparência), seja pela falta de conhecimentos técnicos suficientes para uma participação ao nível dos próprios interessados nas reformas. As ONG respondem pouco quando as entidades nesta área abrem a possibilidade de colaboração. Claramente é necessário um maior investimento em recursos humanos e organização para conseguir ter uma monitorização independente e útil na área que vários intervenientes no workshop consideraram chave para a estabilidade.

5. O workshop sobre a Reforma do Estado/Administração Pública mostrou também que essa é uma área onde o espaço de debate tem de ter outros participantes além das OSC. A complexidade do tema debatida sem os próprios funcionários públicos presentes faz com que este não atinja uma alta qualidade e se limite aos técnicos que conhecem a área.

6. Ficou também claro nestes workshops que as Organizações da Sociedade Civil podem ter um papel importante no desenvolvimento da cultura de utilização permanente de instrumentos de monitor-

ização nas suas atividades por sua própria iniciativa e não para responder a pedidos de financiadores, num caminho de reforço da sua credibilidade e fiabilidade junto de outras organizações e da população com a qual trabalham.

7. Esse papel reconhecido como importante tem de ser “alimentado” com instrumentos, projetos e debates pelos parceiros internacionais de cooperação da Guiné – Bissau, pois a fragilidade das instituições nacionais também se reflete na sustentabilidade dessas organizações que surgem e deixam de ter atividade com muita facilidade. Isto apesar de se manter um núcleo duro de OSC onde se encontram uma meia dúzia com grande capacidade e as restantes com uma fragilidade evidente na capacidade e iniciativa de execução de ações continuadas.

BIBLIOGRAFIA

Muitas referencias bibliográficas estão em notas de pé de página nos relatórios temáticos.

Agostinho Djata, *Enquadramento e Princípios Estruturantes da Reforma das Forças de Segurança*, Workshop sobre a RSS, 7 de maio 2019 Hotel Lisboa

Aida Fadia, *A resolução da ONU 1325 sobre Mulheres, Paz e Segurança*, Workshop sobre a RSS, 6 de maio 2019, Bissau.

Aisha Fofana Ibrahim, Alex Sivalie Mbayo e Rosaline MCarthy, *Integração do Género na Governação e Reforma do Sector da Segurança*, em Ornella Moderan (ed.), Caixa de Ferramentas para a Reforma e Governação do Sector da Segurança na África Ocidental Genebra: DCAF, 2015.

Ana Larcher Carvalho, *Intervenções externas no setor da segurança na Guiné-Bissau*. Lusíada - política Internacional e segurança n.4, 2010.

Augustin Loda e Ornella Moderan, *Envolvimento da Sociedade Civil na Governação e Reforma do Sector de Segurança*, em Ornella Moderan (ed.), Caixa de Ferramentas para a Reforma e Governação do Sector de Segurança na África Ocidental (Genebra: DCAF, 2015).

Base de dados do Banco Mundial, Guiné-Bissau: <https://data.worldbank.org/?locations=ZG-GW>

Carlos Sangreman, *Observando Direitos na Guiné-Bissau*, 2014, 2015, 2016, Casa dos Direitos, livros em papel e online <http://observatoriodireitos-guinebissau.blogspot.com/p/documentacao.html>

Carlos Sangreman, Fátima Proença e Luis Vaz Martins, *Guiné-Bissau: a evolução da situação política de 2010 a 2018*, in *Guiné-Bissau – Notas sobre o presente e o futuro*, 2019, CESA/Universidade de Lisboa. On line no site Research Gate. <https://www.researchgate.net/publication/337448432>

Conferência Nacional Caminhos para a Consolidação da Paz e Desenvolvimento, *Relatório final 2009-2017*, Bissau

Constituição da República da Guiné-Bissau de 1996, site oficial-legislação. Disponível em <http://www.anpguinebissau.org/leis/constituicao/constituicaoguine.pdf>

Domingos Correia, *Questões específicas da reforma da Polícia Judiciária inspector*, Workshop sobre a RSS, 7 de maio 2019 Hotel Lisboa, Bissau

Governo da República da Guiné Bissau (2006), *Documento de Estratégia para a reestruturação e modernização do sector da Defesa Nacional*, Documento apresentado na Mesa redonda de 7 e 8 de novembro de 2006, Genebra.

Hermenegildo Pereira. *A actualização da Estratégia para a Reforma da Segurança e Defesa*, Workshop sobre a RSS, 6 de maio 2019 hotel Lisboa, Bissau.

INE Bissau, <http://www.stat-guinebissau.com/>

Iussufi Mané, *Enquadramento e Princípios Estruturantes da Reforma das Forças Armadas*, Workshop sobre a RSS, 6 de maio 2019 hotel Lisboa Bissau.

Karen Barnes e Peter Albrecht, *Civil Society Oversight of the Security Sector and Gender*, em Megan Bastick e Kristin Valasek (ed.), *Gender and Security Sector Reform Toolkit: Security Sector Reform and Gender* (Genebra: DCAF, OSCE/BIDDH, UN-INSTRAW, 2008).

Major General-Malam Camara, *A Reforma do Sector da Segurança e Defesa na Guiné-Bissau*, Workshop sobre a RSS, 6 de maio 2019 hotel Lisboa, Bissau

Major General-Malam Camará, *Questões específicas na implementação da Reforma do Sector da Segurança*, workshop- sobre a RSS, 7 de maio 2019 Hotel Lisboa, Bissau.

Marina Caparini e Eden Cole, *The Case for Public Oversight of the Security Sector: Concepts and Strategies*, in Eden Cole, Kerstin Eppert e Katrin Kinzelbach (ed.), *Public Oversight of the Security Sector: A Handbook for Civil Society Organizations* (Genebra: DCAF e PNUD, 2008)

MEPIR, DENARP II *Segundo Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza*, junho 2011. Bissau.

Miguel de Barros, *A Sociedade Civil e o Estado na Guiné Bissau: Dinâmicas, Desafios e Perspetivas*, 2014, Bissau.

Mpako Foaleng e Amadou Mahamane Ousmane, *Programação da Reforma do Sector de Segurança*, em Ornella Moderan (ed.), *Caixa de Ferramentas para a Reforma e Governação do Sector de Segurança na África Ocidental*, (Genebra: DCAF, 2015).

Nações Unidas – *Guia de indicadores de direitos humanos*, https://www.ohchr.org/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf&action=default&DefaultItemOpen=1

OCDE *Relatório sobre a intervenção internacional em Estados frágeis-República da Guiné-Bissau*. OCDE 2011.

OCDE, *Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance Principes*

et bonnes pratiques. Synthèses, OCDE, Paris, 2004.

OECD.STAT portal: <http://stats.oecd.org/>

Ornella Moderan, *Liderança Política e Apropriação Nacional dos Processos da Reforma do Sector de Segurança*, em Ornella Moderan (ed.), Caixa de Ferramentas para a Reforma e Governação do Sector de Segurança na África Ocidental (Genebra: DCAF, 2015).

Pacto de estabilidade, Guiné-Bissau. Ver indicadores no anexo.

Pedro Rosa Mendes, *Os militares e a impunidade legítima*, 2019, CESA/Universidade de Lisboa on line em <https://www.researchgate.net/publication/337448432>,

PNUD, *Relatório do Desenvolvimento Humano* (online vários anos). <https://www.dw.com/pt-002/programa-das-nações-unidas-para-o-desenvolvimento-pnud/t-38527217>

Relatório FMI nº. 11/353, sobre *Guiné-Bissau: Segundo Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza*. FMI - Publication Services, 2011 Washington D.C.

Relatório INEP *Revisão do Documento Estratégico da RSS* (2016) Reestruturação e Modernização dos Sectores de Defesa, Segurança e Justiça DRAFT FINAL – dezembro 2016

Relatório UNIOGBIS & ISS *Relançar a Reforma do sector da Defesa e da Segurança na Guiné-Bissau* Nota de análise 5 | maio 2018

República da Guiné-Bissau, Comité Interministerial para a Reestruturação e Modernização do Sector da Defesa e Segurança, Comité Técnico (2006a) *Reestruturação e Modernização do Sector da Defesa e Segurança*, Documento de Estratégias. & RGB Comité Técnico (2006b) Plano Trienal de Investimento 2007-2009.

Resolução A/63/677 *Implementing Responsibility to Protect*, Assembleia Geral das Nações Unidas. 12 de janeiro de 2009, United Nations Research Guides & Resources.

Resolução 1325 sobre *Mulheres, Paz e Segurança*, ONU-Mulheres, in www.onumulheres.org.br.

Rodrigues Coutinho & Carlos Manuel, Contributo para uma “*Estratégia Abrangente de Gestão de Crises na Reconstrução do Estado e da Sociedade*». IDN n.08, Lisboa, 2012.

Valerie Yankey-Wayne, *Gestão Eficaz do Apoio Externo à Reforma do Sector de Segurança*, em Ornella Moderan (ed.), Caixa de Ferramentas para a Reforma e Governação do Sector de Segurança na África Ocidental (Genebra: DCAF, 2015).

