



Guiné-Bissau : Reformar as leis electorais

Resumo

Desde a sua transição para o multipartidarismo em 1994, a Guiné-Bissau organizou cinco eleições legislativas e presidenciais. Registaram-se progressos significativos para melhorar os textos eleitorais antes das últimas eleições legislativas de 2014, mas deficiências óbvias ainda precisam ser corrigidas. As reformas do quadro eleitoral são necessárias para melhorar a transparência e a integridade das eleições, esclarecer e fortalecer os poderes da Comissão Nacional de Eleições e corrigir as incoerências entre as disposições constitucionais e a lei eleitoral. Esta etapa também é um pré-requisito para a organização das eleições autárquicas, que deve dar origem a uma descentralização prevista na Constituição, mas nunca implementada.

Principais recomendações

- ▶ Fortalecer a independência da Comissão Nacional de Eleições (CNE), dando-lhe acesso direto a uma dotação anual no Orçamento Geral do Estado.
- ▶ Considerar a possibilidade de confiar à CNE a responsabilidade total pelo recenseamento eleitoral e dar-lhe os meios necessários para esta missão.
- ▶ Fortalecer as Comissões Regionais de Eleições para que a CNE possa controlar melhor o processo eleitoral.
- ▶ Rever a divisão dos círculos eleitorais e a atribuição de mandatos com base em dados demográficos atualizados para melhorar a representatividade da Assembleia.
- ▶ Afixar a ata síntese em cada mesa de voto para melhorar a transparência das eleições.
- ▶ Definir, no âmbito de uma consulta inclusiva, um modelo de descentralização e um tipo de governação local adaptada ao contexto bissau-guineense.

Esta nota centra-se na reforma da Lei eleitoral, que deve ser analisada à luz das deficiências da legislação eleitoral e das dificuldades encontradas nas últimas eleições de 2012 e 2014. Quanto às eleições autárquicas previstas na Constituição, elas nunca foram organizadas. A questão do quadro eleitoral é tão importante quanto urgente, uma vez que a situação política permanece paralisada e aproximam-se as eleições legislativas de 2018.

A legislação eleitoral: os esforços de consolidação mal sucedidos

Além das disposições previstas na Constituição, que não são muito detalhadas, o quadro legislativo que rege as eleições compreende:

- a lei sobre a eleição à Presidência da República e da Assembleia Nacional Popular (Lei nº 10/2013 de 25 de setembro de 2013);
- a lei sobre a Comissão Nacional de Eleições (Lei nº 12/2013, de 27 de dezembro de 2013);
- a lei sobre recenseamento eleitoral (Lei nº 11/2013, de 25 de setembro de 2013);
- a lei-quadro sobre os partidos políticos (Lei n.º 2/1991, de 9 de maio de 1991);
- a lei sobre observação internacional das eleições (Lei nº 4/1994, de 9 de março de 1994);
- o Código Penal, em que algumas disposições fornecem elementos adicionais relacionados com as eleições.

Já foram feitos progressos para melhorar o quadro eleitoral, principalmente durante o período de transição após o golpe de Estado de 12 de abril de 2012, que ocorreu entre a segunda volta das eleições presidenciais. O desejo de preencher várias lacunas resultou em sucessivas alterações feitas pela Lei nº 10/2013, de 25 de setembro de 2013, sobre a eleição à Presidência da República e à Assembleia Nacional Popular, alterando a Lei n.º 3/1998, de 23 de abril de 1998; Lei nº 11/2013, de 25 de setembro de 2013, sobre o Recenseamento Eleitoral; e a Lei nº 12/2013, de 27 de dezembro de 2013, sobre a composição da Comissão Nacional de Eleições (CNE).

A revisão do quadro eleitoral de 2013 foi feita sob a pressão da necessidade de organizar eleições legislativas e presidenciais

A revisão do quadro eleitoral de 2013 foi feita sob pressão da necessidade de realizar eleições legislativas e presidenciais para pôr fim a uma transição polémica. Isso levou a importantes mudanças no dispositivo eleitoral.

A fim de garantir a transparência do processo, a composição do secretariado executivo da CNE foi revista. Anteriormente, os seus membros eram eleitos pela Assembleia Nacional Popular, sendo o presidente escolhido pelo

partido maioritário e o Secretário Executivo pela segunda força política. Actualmente, o secretariado executivo da CNE é composta apenas de magistrados propostos pelo Conselho Superior de Magistratura na Assembleia, que procede à sua eleição¹.

Quanto ao recenseamento, a Lei de 2013 pôs fim ao debate sobre a adoção de um cartão eleitoral biométrico ou um sistema manual melhorado².

A Assembleia votou por unanimidade em agosto de 2013 em favor de um sistema de registo eleitoral conhecido como “manual melhorado e eletrónico”. O cartão do eleitor apresenta-se agora num suporte de plástico com a fotografia e a impressão digital do seu titular e um número de série. Trata-se de um compromisso, porque a maioria dos partidos querem um sistema totalmente biométrico e, portanto, mais seguro, que exigiria mais financiamento e um processo de recenseamento mais longo.

As reformas importantes para remediar as principais lacunas do quadro eleitoral

Clarificar os papéis da CNE e do GTAPE

Em dezembro de 2013, a Organização Internacional da Francofonia (OIF) enviou uma missão de informação e avaliação pré-eleitoral. De acordo com o relatório desta missão, as principais dificuldades estão “ao nível da distribuição de competências e a coordenação dos esforços na gestão do processo eleitoral, na condução das operações de recenseamento de eleitores e na formação de atores que tomam parte do processo”³.

O problema da divisão de tarefas e responsabilidades entre a CNE e o governo através do GTAPE continua a ser uma grande desvantagem

O relatório menciona claramente os desafios relacionados à falta de coordenação entre a Comissão Nacional de Eleições (CNE), que organiza e supervisiona as operações de votação, e o Ministério da Administração Territorial, responsável pela supervisão administrativa do Gabinete de Apoio Técnico ao Processo Eleitoral (GTAPE), responsável pelo recenseamento eleitoral. Embora o GTAPE tenha muita margem de manobra na condução do recenseamento eleitoral, etapa crucial antes de qualquer processo eleitoral, o relatório indica um envolvimento fraco da CNE, que deveria, no entanto, supervisionar o processo.

A missão da OIF também destaca muitos problemas colocados na condução do recenseamento, marcados pela renúncia à elaboração de um cartão eleitoral biométrico a favor de um cartão chamado “manual melhorado”.

Os aspetos técnicos e operacionais do recenseamento eleitoral escondem efetivamente questões fundamentais de clarificação dos papéis do GTAPE e da CNE e a possibilidade da CNE supervisionar o trabalho da equipe técnica sob a supervisão do governo.

Principais instituições que intervêm no processo eleitoral

Comissão Nacional de Eleições (CNE)

Organiza, supervisiona e administra os processos eleitorais e referendos

Gabinete técnico de apoio ao processo eleitoral (GTAPE)

Organiza e gere o recenseamento dos eleitores

Comissões Regionais de Eleições (CRE)

Fornecem informações relativas ao processo eleitoral e transmitem os resultados dos votos

Uma das recomendações desta missão é “dar à CNE os meios para que ela possa se reposicionar no seu papel de controlo e supervisão do processo eleitoral e que esteja envolvida na administração do sistema informático do recenseamento eleitoral”. Com forte apoio internacional no terreno, as eleições de 2014 foram realizadas em condições consideradas aceitáveis e seus resultados foram considerados como credíveis. O problema da divisão de tarefas e responsabilidades entre a CNE e o governo através do GTAPE continua a ser uma grande desvantagem. O relatório final da Missão de Observação Eleitoral da União Europeia (UE) faz a mesma observação.

Fortalecer a CNE e garantir sua independência financeira

O relatório da UE louva o desempenho da CNE, que ganhou credibilidade desde que a lei de 27 de dezembro de 2013 impõe um Secretariado Executivo composto exclusivamente por magistrados, teoricamente não partidários. Os representantes dos partidos políticos tiveram amplo acesso à informação ao longo do processo eleitoral participando das reuniões plenárias da CNE. No entanto, o relatório da UE sublinha que o facto de a CNE não ter o poder de elaborar e alterar as normas relativas aos aspetos técnicos da administração eleitoral constitui uma desvantagem⁴.

Ao controlar a alocação dos recursos, um parlamento ou um governo podem deixar sem sentido o princípio da independência da CNE

O documento também destaca a dependência financeira da CNE em relação a ANP que, ao libertar recursos ao seu próprio ritmo, pode influenciar o trabalho da CNE. A dependência financeira é geralmente um constrangimento muito forte para a independência real das instituições. Ao controlar a alocação de recursos um parlamento ou um governo pode esvaziar de todo o seu senso o princípio da independência.

Três recomendações importantes da missão da UE advogam a favor do fortalecimento do mandato e da independência da CNE:

- Atribuir à CNE a prerrogativa de adaptar e atualizar os procedimentos técnicos do processo eleitoral, de esclarecer os pontos omitidos pela lei e de efetuar ajustes necessários em todos os aspetos da organização;
- Reforçar a independência da CNE, dando-lhe acesso direto a uma dotação anual no Orçamento Geral do Estado;
- Definir Melhor a competência da CNE em matéria da supervisão do recenseamento eleitoral, que é da responsabilidade do GTAPE, a fim de fortalecer o papel da Comissão e seu envolvimento no processo, criando as condições para uma maior integridade das eleições.

A implementação dessas recomendações requer uma revisão da lei sobre o recenseamento eleitoral e a respeito da CNE. Mesmo que a missão da UE não tenha proposto claramente a responsabilidade de todas as etapas



A CNE DEVE TER O
PODER DE REALIZAR O
RECENSEAMENTO ELEITORAL

do processo eleitoral pela CNE, esta opção deveria ser considerada na perspectiva de uma consolidação da legislação eleitoral.

Em contextos políticos geralmente marcados por um alto nível de desconfiança das partes em relação à administração pública, seria desejável confiar toda a organização das eleições a um órgão independente como a CNE e oferecer-lhe garantias legais sólidas de que terá os recursos necessários para cumprir o seu mandato. Na África Ocidental, alguns órgãos de gestão eleitoral têm poderes muito amplos e podem inspirar a revisão da lei sobre a CNE e a avaliação das necessidades suplementares em recursos humanos e materiais necessários para um mandato alargado.

Das disposições transitórias e das comissões regionais de eleições permanentes

A CNE deve ter o poder de realizar o recenseamento eleitoral, mesmo que tenha que mobilizar para esse fim os recursos humanos e materiais normalmente atribuídos a outras instituições. A CNE poderia, sem qualquer ambiguidade, ser o único órgão encarregue das eleições, incluindo o recenseamento e a atualização dos cadernos eleitorais. No entanto, o sistema atual seria mantido durante um período de transição que terminaria após as eleições legislativas previstas para 2018, com o princípio de uma subordinação imediata do GTAPE à CNE. Assim, a CNE teria margem de adotar medidas para verificar os cadernos dos eleitores.

Parece desejável confiar toda a organização das eleições a um órgão independente como a CNE

Com o objetivo de ampliar os seus poderes, a lei relativa à CNE também deve prever uma modificação das Comissões Regionais de Eleições (CRE) (Capítulo II da Lei nº 12/2013). Estas comissões regionais são compostas por um presidente escolhido pelos membros do Secretariado Executivo da CNE e por representantes dos partidos políticos ou coligações de partidos que participam nas eleições e, eventualmente, representantes de candidatos independentes.

Os únicos membros permanentes das CREs são os seus presidentes, que têm o mesmo mandato renovável de

quatro anos como os membros do Secretariado Executivo da CNE. Os outros membros, representantes dos partidos e candidatos independentes, só fazem parte dele temporariamente durante o período eleitoral. Investidos 90 dias antes da eleição, suas funções cessam com a publicação do relatório final eleitoral pela CNE, ou seja, dentro de 15 dias após o anúncio dos resultados finais.⁵

Uma distribuição de assentos que não tem em conta as realidades demográficas tem graves implicações políticas

Para que a CNE se responsabilize plenamente pelo processo eleitoral, incluindo as campanhas de recenseamento e cívicas em todo o país, deve contar com as CREs constituídas por uma pequena equipe permanente em torno de seu presidente. Seguindo o mesmo padrão que o plenário da CNE, a CRE também inclui representantes de partidos e candidatos durante os períodos eleitorais.

Rever a divisão dos círculos eleitorais e considerar a criação de um círculo eleitoral nacional

Uma das deficiências do atual quadro eleitoral, apesar das melhorias que experimentou desde 2013, é a determinação do número de mandatos a deputado atribuído a cada círculo eleitoral e a divisão deste último. A lei eleitoral prevê que a distribuição dos assentos pelos círculos eleitorais seja apresentada no anexo da lei (artigo 115 da Lei nº 10/2013). Por conseguinte, o quadro que fixa esta distribuição parece ser retida, embora não tenha sido feita com base nos dados atualizados da população de cada círculo.

Conforme relatado no relatório da missão da UE, a repartição atual não respeita o princípio da equivalência de votos, uma vez que o rácio pode passar de um lugar de deputado de 4.370 eleitores em Gabú para 19.061 eleitores no setor autónomo de Bissau, na capital. A distribuição de lugares que não toma em consideração as realidades demográficas que têm implicações políticas significativas. Os partidos bem implantados nos círculos eleitorais, que são particularmente bem dotados em termos de número de lugares em relação à sua população, beneficiam de uma vantagem sobre os outros.

Distribuição dos deputados por círculo eleitoral

Círculos	Regiões	Sectores administrativos	Número de eleitores registados	Número de deputados
1	TOMBALI	CATIÓ	17 775	3
2		BEDANDA / CACINE / QUEBO	27 866	4
3	QUÍNARA	BUBA / EMPADA	18 118	3
4		FULACUNDA / TITE	13 506	3
5	OIO	BISSORÃ	32 398	5
6		FARIM	23 383	4
7		MANSABA	21 398	3
8		MANSOA / NHACRA	36 736	4
9	BIOMBO	QUINHAMEL	19 892	3
10		SAFIM / PRÁBIS	30 518	3
11	BOLAMA	BOLAMA / BIJAGÓS	17 052	3
12	BAFATÁ	BAFATÁ / GALOMARO	40 118	6
13		BAMBADINCA / XITOLE	26 889	3
14		CONTUBOEL / GANADU	30 247	5
15	GABÚ	BOÉ / PITCHÉ	25 650	4
16		GABÚ	37 845	4
17		PIRADA	13 111	3
18		SONACO	16 606	3
19	CACHEU	BIGENE / BULA	42 340	5
20		CAIÓ / CANCHUNGO	29 827	5
21		CACHEU / SÃO DOMINGOS	25 824	4
22	AFRICA	AFRICA	14 282	1
23	EUROPA	EUROPA	8 030	1
24	BISSAU	BISSAU	18 929	3
25		BISSAU	37 908	4
26		BISSAU	23 400	3
27		BISSAU	28 596	4
28		BISSAU	40 082	3
29		BISSAU	57 182	3
TOTAL			775 508	102

Fonte: Artigo 115 da Lei nº 10/2013, de 25 de setembro de 2013, sobre o funcionamento da Comissão Nacional de Eleições.

A ausência de uma regra de cálculo, que permita uma distribuição de lugares e uma divisão neutra e equitativa de eleitores, geralmente levanta dúvidas sobre a representatividade da Assembleia Nacional Popular. A recomendação da missão da UE corresponde, portanto, à necessidade de dar o máximo possível o mesmo peso ao voto de cada eleitor. A missão recomenda “rever a distribuição dos mandatos pelo círculo eleitoral, a fim de promover a igualdade de votos, refletindo a distribuição da população com um número similar de eleitores para eleger representantes em todo o país”. A CNE também recomenda, no seu relatório de 2014, a revisão da atribuição de mandatos aos círculos para garantir uma melhor justiça eleitoral.⁶

O Título VI da Lei Eleitoral sobre as eleições legislativas deve ser revisto, incluindo os artigos 114 e 115 sobre os círculos eleitorais e o número e a distribuição de mandatos. Porque esta distribuição deveria refletir a dinâmica demográfica das regiões e da diáspora, e uma opção seria mencionar na lei eleitoral e, possivelmente na Constituição, os princípios que orientam a divisão eleitoral e a alocação de mandatos, bem como a instituição que deverá analisar regularmente esta distribuição de acordo com os dados mais recentes do recenseamento.

O movimento dos eleitores de um círculo eleitoral para outro pode ter consequências para os resultados das eleições legislativas

Este papel poderia ser transferido para o Secretariado Executivo da CNE, que tem à priori as melhores garantias de neutralidade política. Outra opção seria ter uma comissão dedicada a esta questão dentro da ANP, mas o risco de politização de um exercício que deveria ser essencialmente técnico seria mais elevado.

Para muitos atores políticos e da sociedade civil, a revisão da alocação de mandatos aos círculos eleitorais deve ser acompanhada de uma revisão do método de alocação de mandatos.⁷

A divisão dos círculos eleitorais e a alocação de mandatos eleitorais estão intimamente ligadas ao

sistema de votação. A Guiné-Bissau adotou o sistema de representação proporcional, o “método de Hondt” como fórmula para a alocação de mandatos parlamentares. As candidaturas são apresentadas em listas plurinominais e fechadas propostas por partidos políticos ou coligações partidárias, nas quais os candidatos aparecem por ordem de inscrição.

Para esses atores, esse sistema não só favorece os principais partidos, mas não permite que os partidos elejam na Assembleia Nacional seus membros mais dotados para desempenhar um papel construtivo no trabalho legislativo. É de interesse dos partidos escolherem seus candidatos unicamente com base na sua capacidade de conquistar votos a nível local.

A criação de um círculo nacional, sobre o qual partidos ou coligações possam propor seus candidatos mais competentes para desempenhar o trabalho como deputados, deveria ser considerada. Põe-se aqui o dilema entre a necessidade de representação democrática dos cidadãos e a exigência de qualidade no trabalho esperado da Assembleia Nacional Popular.

As reformas para melhorar a transparência e a integridade das eleições

A confirmação da identidade por testemunhas durante o recenseamento eleitoral

Para melhorar a integridade dos processos eleitorais e combater uma das alegadas fontes de fraude citadas por muitos atores políticos e a sociedade civil na Guiné-Bissau, seria preciso rever as condições necessárias para a inscrição de eleitores durante o recenseamento. Quando eles não têm um bilhete de identidade nacional, os cidadãos podem provar sua identidade, entre outros, através de testemunhos de cidadãos devidamente recenseados (artigo 22 da Lei do recenseamento eleitoral).

Esta disposição tem o mérito de favorecer a inclusão eleitoral de cidadãos de áreas rurais isoladas que não possuem documentos de identidade oficiais, mas também abre portas à práticas fraudulentas e anomalias nos cadernos eleitorais. A movimentação dos eleitores de um círculo eleitoral para outro pode afetar os resultados das eleições legislativas. Seria aconselhável apresentar um número mínimo de testemunhos

necessários (três por exemplo) e excluir a possibilidade da mesma pessoa testemunhar a identidade de mais de um eleitor.

Para evitar as tensões relacionadas com esta prática, é necessário implementar um sistema de estado civil preformante capaz de produzir documentos essenciais para o registo no caderno eleitoral. Isso envolve o fortalecimento da capacidade da administração e, mais especificamente, da justiça. O último recenseamento geral da população remonta a 2009, o que indica um conhecimento bastante limitado de dados demográficos e de estado civil confiáveis.

Fornecer um quadro legal para a observação das eleições nacionais

A presença de observadores independentes durante todo ou parte do processo eleitoral melhora a transparência e a integridade das eleições. As missões internacionais de observação eleitoral foram desdobradas há muito tempo na Guiné-Bissau. A UE por exemplo enviou em 2005, 2006, 2008, 2009 e 2014. A CEDEAO e a União Africana também enviaram regularmente.

As disposições que regem o anúncio de resultados ao nível do distrito eleitoral podem ser modificadas para melhorar a transparência

Mas, existe desde 1994 uma lei que regula a observação internacional das eleições, a observação nacional ainda não é objeto de legislação. Isso não impediu as organizações da sociedade civil de se envolverem em observação eleitoral. Em 2014, o Grupo de Organizações da Sociedade Civil para Eleições (GOSCE) desempenhou um papel importante. No entanto, é necessário⁸, conforme recomendado pela CNE, alterar a lei de observação eleitoral para incluir as organizações nacionais da sociedade civil. A lei atual reconhece explicitamente como observadores internacionais apenas os representantes das Nações Unidas, a União Africana, a UE e “personalidades convidadas” pela CNE.

Publicar os resultados de cada assembleia de voto

As disposições que regem o anúncio de resultados ao nível dos círculos eleitorais (artigo 84 da Lei Eleitoral) podem ser modificadas para melhorar a transparência. Conforme recomendado pela missão da UE de 2014, a CNE poderia comunicar, além dos resultados centralizados ao nível de cada círculo, os de cada assembleia de voto, com a publicação de ata síntese em cada assembleia de voto. Esta boa prática permite que os eleitores e os representantes dos partidos realizem as próprias verificações necessárias, o que reforça a credibilidade dos resultados centralizados pelas CREs e pela CNE.

Cronologia das eleições presidenciais e legislativas desde 1994

- **Eleições presidenciais:**
1994, 1999, 2005, 2009, 2012, 2014
- **Eleições legislativas:**
1994, 1999, 2004, 2008, 2014

Harmonizar as regras do financiamento eleitoral com as do financiamento dos partidos políticos

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 os que organizam o financiamento dos partidos na Lei-quadro dos partidos políticos. O financiamento eleitoral seria então claramente identificado como um componente do financiamento político que deve ser objeto de um enquadramento elaborado. A nota sobre a lei dos partidos políticos propõe opções para regular o financiamento público de atividades políticas, incluindo campanhas eleitorais. Será imperativo garantir a consistência dos artigos sobre o financiamento na Lei-quadro sobre os partidos políticos e na Lei Eleitoral.

Acabar com as incoerências no prazo e nos calendários da organização das eleições

As reformas eleitorais e constitucionais devem permitir corrigir as incoerências reconhecidas por todos, em situações excepcionais de vaga de poder por causa da morte do Presidente no exercício de suas funções. O tempo permitido pela Constituição (artigo 71) para realizar uma eleição presidencial antecipada, de 60 dias após a declaração de vaga, é muito curto quando o sistema eleitoral, incluindo o recenseamento, não é imediatamente operacional.

Por outro lado, a Lei eleitoral fixa o período entre 23 de outubro e 25 de novembro do ano correspondente ao final da legislatura e ao mandato presidencial para a realização de eleições legislativas e presidenciais. Embora não se aplique em caso de dissolução da ANP ou vaga da Presidência (artigo 3 da Lei), esta disposição pode criar dificuldades políticas desnecessárias. Parece mais apropriado fixar a data das eleições legislativas e presidenciais à duração dos respetivos mandatos dos deputados (quatro anos) e ao Presidente (cinco anos), independentemente das circunstâncias que provocam as eleições.

Parece mais apropriado vincular a data das eleições legislativas e presidenciais à duração dos respectivos mandatos dos deputados e ao Presidente

No que diz respeito à situação excepcional resultante da vaga do poder presidencial, uma opção seria estender na Constituição o período máximo de 60 para pelo menos 90 dias para a organização de uma nova eleição. Uma outra solução para limitar a organização repetida de eleições dispendiosas num país com grandes necessidades socioeconómicas seria prever a assunção do cargo do Presidente da República Interino por outra figura estatal, como o Presidente da ANP, até



CONFERIR UM QUADRO
LEGAL À OBSERVAÇÃO
NACIONAL DA MESMA
FORMA COM A OBSERVAÇÃO
INTERNACIONAL

o final do mandato em curso. Esta opção seria ainda mais concebível, uma vez que o Presidente da República não desempenha um papel de executivo no regime político da Guiné-Bissau. Esta disposição seria consentânea com a linha geral preconizada no quadro da elaboração de uma nova Constituição.

As eleições autárquicas em questão

As eleições autárquicas foram previstas pela Constituição desde 1994. No entanto, até hoje não foram realizadas eleições autárquicas na Guiné-Bissau. As autoridades locais são nomeadas pelo Ministério da Administração Territorial e do Poder Local. Esta situação apresenta limites óbvios quanto à efetividade da democracia local.

A identificação do modelo de governação local deve basear-se num processo consultivo transparente e inclusivo

Em 2015, o governo propôs uma lei, agendada na ordem do dia da Assembleia Nacional Popular, mas que não foi discutida, pela impossibilidade de se reunir o plenário por causa da crise política que prevalece desde então. Este texto, apresentado pelo Ministério da Administração Territorial e do Poder Local, é considerado por alguns atores parlamentares, que não concordam com o número de municípios, como sendo desfasados com a realidade sociopolítica do país. Além disso, a organização das eleições autárquicas no contexto atual pode dividir o país através de uma multiplicação localizada de centros - e, portanto, de lutas - de poder. Certamente, as eleições locais também poderiam reduzir a dureza da luta política, oferecendo novas opções a nível local para os atores políticos.

A ausência de eleições locais por mais de 20 anos é frequentemente apresentada como resultado da falta de vontade política. Uma análise pragmática desta questão revela outros motivos: a dificuldade de iniciar um processo de descentralização quando o próprio estado central é fraco e instável; a existência das autoridades locais tradicionais influentes preocupadas com a marginalização das autoridades recém-eleitas; a falta de recursos financeiros suficientes e recursos humanos competentes para implementar a descentralização.

O contexto exige um exame aprofundado do tipo de governação a ser implementado ao nível local e a articulação entre esse poder e outros níveis de poder formal e tradicional. A identificação do sistema apropriado deve basear-se num processo consultivo transparente e inclusivo. A necessidade de organizar eleições autárquicas não é posta em causa. Mas, na ausência de consenso nacional sobre os procedimentos para a introdução de governação local, e tendo em vista a instabilidade e tensões políticas prevalentes no país, parece difícil imaginar a organização de eleições legislativas e autárquicas acopladas em 2018.

AS ELEIÇÕES AUTÁRQUICAS
FORAM PREVISTAS PELA
CONSTITUIÇÃO DESDE

1994

Convinha em primeiro lugar se concentrar nas reformas da legislação que serão necessárias tendo em vista as eleições legislativas e presidenciais, respetivamente em 2018 e 2019. Em segundo lugar, o tipo de governação local a implementar poderia ser objeto de uma ampla consulta.

A introdução de um modo de governação local não é em princípio uma questão eleitoral. É uma escolha de organização política cujos termos devem basear-se na realidade do contexto da Guiné-Bissau e sobre uma reflexão prévia, mais ampla, ligada à descentralização e desconcentração do poder. A tradução numa Lei eleitoral da modalidade de governação local escolhida e a organização das eleições locais deveriam intervir somente num terceiro momento.

Conclusão

A leitura das diferentes legislações eleitorais e a identificação de insuficiências, das incoerências e as margens de melhoria sublinham o imperativo de uma revisão simultânea dessas Leis e da Constituição. Atrás das formulações jurídicas e da técnica eleitoral deve-se expressar uma escolha clara sobre a organização do poder político e a regulamentação da sociedade, tirando lições da história do país.

A fim de construir um sistema democrático estável, baseado no equilíbrio de poder, o Estado de direito é uma representação da diversidade cultural, económica e social, as reformas devem visar o fortalecimento das instituições. Elas também devem especificar, tanto quanto possível, as competências, as responsabilidades e limites de cada um deles. É necessário que as leis possibilitem a construção de instituições que não sejam confundidas com as pessoas que as dirigem. Este é o sentido das propostas para fortalecer o órgão de gestão eleitoral, dos partidos políticos como animadores da vida política e de esclarecimento das disposições eleitorais sempre que haja ambiguidades óbvias.

Nota

- 1 Artigo 3 da lei nº12/2013 de 27 dezembro sobre a CNE.
- 2 Artigo 24 da lei nº11/2013 de 11 setembro sobre o recenseamento eleitoral.
- 3 Relatório de missão da francófia de informação e de avaliação pré-eleitoral, dezembro 2013.
- 4 Relatório de missão de observação eleitoral da UE, 2014, p.17.
- 5 Artigo 20 da lei nº12/2013 de 27 de dezembro sobre a CNE.
- 6 Relatório Final das Eleições Gerais de 2014, CNE, p. 87.
- 7 Entrevistas com atores políticos e da sociedade civil, Bissau, março-junho 2017.
- 8 Relatório Final das Eleições Gerais de 2014, CNE, p. 87.

Nota metodológica

Esta nota faz parte de uma série de seis notas de análises sobre as reformas que a Guiné-Bissau precisa para retornar à estabilidade, que são principalmente previstas pelo Acordo de Conacri de Outubro de 2016. As primeiras notas abordam a questão da reforma da Constituição, a reforma da Lei eleitoral, a reforma da Lei sobre os partidos políticos, a reforma do sector da Defesa e Segurança e a reforma da Justiça. A sexta e última nota resume os principais recomendações apresentadas no conjunto das notas. Essas publicações são o resultado de um trabalho de pesquisa de campo e de análise realizado de março de 2017 a janeiro de 2018 por uma equipa de investigadores do Gabinete de Dakar do Instituto de Estudos de Segurança (ISS), com o apoio de especialistas Guineenses, regionais e internacionais. Elas foram elaboradas a pedido do Gabinete Integrado das Nações Unidas para Consolidação da Paz na Guiné-Bissau (UNIOGBIS) com vista a facilitar as discussões sobre essas reformas no seio das forças vivas da sociedade política e civil na Guiné-Bissau.

Sobre o UNIOGBIS

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

Sobre o ISS

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

Agradecimentos

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