



Guiné-Bissau : Prosseguir a construção de um sistema de justiça, independente e útil, para as populações

Resumo

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

Principais recomendações

- ▶ Retomar as discussões sobre a implementação do Programa de Reforma da Justiça (2015-2019) para ajudar a reconstruir o sistema de justiça.
- ▶ Dotar o setor de justiça de meios para diminuir os desvios entre os conjuntos de reformas e as mudanças observáveis no terreno.
- ▶ Fortalecer a administração pública para efetivar a reforma do sistema judiciário.
- ▶ Prever um mandato para o Procurador-Geral e o Presidente do Tribunal de Contas para fortalecer as suas autonomias no desempenho das suas missões.
- ▶ Observar a criação de um Tribunal Constitucional para defender a letra e o espírito da Constituição com uma autoridade moral e técnica superior à do Supremo Tribunal.

Esta nota lembra as várias reformas do setor de justiça realizadas desde a transição democrática de 1991, antes de apresentar os eixos prioritários para incrementar e consolidar a independência e melhorar o funcionamento da justiça na Guiné-Bissau.

Os esforços sucessivos para construção de um estado de direito e um sistema judiciário independente

As promessas de democratização da década de 1990

A história política da Guiné-Bissau, marcada por uma guerra de descolonização com consequências duradouras sobre a construção do Estado e da nação, também foi a da permanência das injustiças políticas, económicas e sociais sentidas pelos indivíduos e as comunidades sob diferentes regimes. A justiça raramente, senão nunca, foi servida nos sucessivos casos de ajustes de contas e violências que têm caracterizado a vida política. A impunidade tem sido a regra perante um grande número de crimes extremamente graves, como assassinatos de atores políticos, inclusive no topo do estado, e líderes militares.

No dia-a-dia, a ausência de justiça formal favorece os ajustes de contas individuais ou, na melhor das hipóteses, a resolução de conflitos por autoridades tradicionais altamente influentes e respeitadas. Nas tabancas, a quase ausência do Estado, incluindo a ausência de tribunais e representações simbólicas da autoridade estatal, contribui para a supremacia, na mentalidade, das normas culturais locais sobre os princípios do Estado inscritos na Constituição.

Desde 1991, as reformas institucionais que favoreceram a implantação do pluralismo político afirmaram e reafirmaram o princípio da independência da justiça. A Constituição da República da Guiné-Bissau afirma que os órgãos de soberania são o Presidente da República, a Assembleia Nacional Popular, o governo e os Tribunais (artigo 59). Baseia a organização do poder político na separação e interdependência dos órgãos da soberania e sobre a subordinação de todos à Constituição. Ela consagra também a independência dos tribunais e dos juízes e a sua submissão à lei.

A justiça raramente, se alguma vez, foi feita para regulamentar os ajustes de contas e a violência que marcaram a vida política

O poder judiciário é exercido por muitos tribunais, tendo no topo da sua hierarquia, o Supremo Tribunal de Justiça. O seu presidente, que também preside o Conselho superior da magistratura, e o seu vice-presidente são eleitos pelos seus pares por um mandato de quatro anos renovável uma vez.

Os tribunais, através do Supremo Tribunal, beneficiam da autogestão de fundos obtidos pelos seus próprios serviços e daqueles que são diretamente afetados por eles no orçamento geral do estado. A vontade de independência do poder judiciário também se manifesta no exercício da gestão e da disciplina do pessoal, através dos Conselhos superiores das

duas magistraturas, de acordo com os estatutos dos magistrados judiciais e dos magistrados do Ministério Público.

Embora a lei consagre a independência e a imparcialidade dos magistrados como princípios fundamentais do Estado de Direito, esta independência é frequentemente comprometida pela ausência ou insuficiência do orçamento destinado ao funcionamento dos tribunais, o que facilita as interferências diretas do poder executivo, bem como a pressão dos militares quando um deles é chamado à justiça.

A falta da implementação integral das disposições legais relativas aos magistrados, principalmente a autonomia financeira, bem como o mau estado das infraestruturas e instalações judiciais, também afetam a independência dos magistrados. Isso promove a indulgência e a corrupção, que facilitam a interferência dos poderes políticos e econômicos no sistema judicial.

Principais reformas no setor da justiça desde a década de 1990

Cinco reformas importantes foram realizadas na década de 1990. A reforma de 1993-1994 trata da renovação do Código Penal e do Código de Processo Penal. Permite a adaptação e a conformidade da matéria e do sistema penal aos novos princípios e a nova ordem constitucional consagrados na Constituição de 16 de maio de 1984. Estabelece, em particular, a separação das competências do Ministério Público e do juiz na condução do processo penal, atribuindo ao Ministério Público a direção da fase de investigação e ao juiz a fase de julgamento.

■ Esta independência é freqüentemente comprometida pela ausência ou inadequação do orçamento para o funcionamento dos tribunais

A reforma de 1995-1996 criou tribunais sectoriais (ou “tribunais de pequenas causas”) aos quais é atribuída a competência de julgar segundo o princípio da equidade e dos costumes locais sem recorrer às formalidades processuais normalmente exigidas pela lei (quando de conflitos relacionados com a terra ou roubo de gado nas aldeias, por exemplo). Esta reforma permitiu progressos no acesso das pessoas à justiça.

A reforma de 1996-1997 introduziu mudanças importantes na relação entre o judiciário e outros órgãos de soberania. Ele consagra a independência e a autonomia do poder judiciário, colocando as duas magistraturas (do Ministério Público e Judicial) sob a autoridade administrativa e disciplinar dos seus respectivos conselhos superiores e não mais do poder político. Estabelece o regime jurídico da carreira nas duas magistraturas, com a definição de critérios de promoção baseados, formalmente, em experiência e mérito.

A reforma de 1999 instaura o princípio de eleição do presidente e o vice-presidente do Supremo Tribunal de Justiça pelos seus pares por um

Principais reformas no setor de justiça desde a década de 1990

- **1993 – 1994:**
Renovação do Código Penal e Código de Processo Penal
- **1995 – 1996:**
Criação dos tribunais do setor ditos “tribunais de pequenas causas”
- **1996 – 1997:**
Introdução de mudanças nas relações entre o Judiciário e outros órgãos de soberania
- **1999:**
Introdução do princípio de eleição do presidente e o vice-presidente do Supremo Tribunal de Justiça
- **2010 – 2011:**
Criação do gabinete de Informação e Assessoria Jurídica do Ministério da Justiça (GICJU)

mandato de quatro anos renovável uma vez. Completa a reforma de 1996-1997 com o mesmo objetivo de fortalecer a independência do poder judicial.

Finalmente, a reforma adotada em 2010-2011 com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) introduz a assistência jurídica e judicial às pessoas mais vulneráveis em termos de acesso à justiça e à criação do serviço público de assistência, denominada Gabinete de Informação e Consulta Jurídica do Ministério da Justiça (GICJU). Este serviço coordena todos os Centros de Acesso à Justiça (CAJ). Previstos em nove regiões do país, em Fevereiro de 2018, apenas sete CAJ foram instalados. Dois em Bissau e cinco nas regiões¹.

Foram lançados programas, com financiamento internacional, para implementar essas reformas. É o caso do Programa de Apoio aos Órgãos de Soberania e à Consolidação do Estado de Direito (PAOSED), financiado pela União Europeia com um orçamento de 6 milhões de euros para o período 2006-2010. Uma componente importante desse programa visava apoiar a reforma do setor da justiça com objetivos específicos de reorganizar o sistema de justiça; capacitação; construção e reabilitação de infraestrutura e equipamentos; a modernização do quadro legislativo e acesso da sociedade civil e da população, em geral, à justiça².

A figura do juiz advogado praticamente desapareceu enquanto que a intervenção dos advogados é cada vez mais necessária

A sua implementação revelou-se difícil, em particular devido à falta de coordenação com outras instituições e à falta de apropriação nacional³, provavelmente também ligada à instabilidade do governo e à fraca capacidade do aparelho de Estado. Apesar das fortes restrições, o programa funcionou por 11 meses, durante os quais foram organizadas 50 atividades de formação para 690 funcionários. Além disso, os edifícios da sede nacional da Ordem dos Advogados e da Faculdade de Direito de Bissau foram reabilitados no âmbito deste programa.

A natureza muito concreta dessas últimas realizações mostra a magnitude das necessidades, que vão muito além das mudanças legislativas. Sem fortalecimento das instituições de formação de juristas e dos magistrados no país, a independência do poder judicial e a sua utilidade para os cidadãos permanecerão ilusórias.

As reformas como o estabelecimento de tribunais de setor para julgar “pequenos casos” produziram resultados tangíveis, facilitando o acesso a uma justiça local comprehensível para as populações pouco inclinadas para procedimentos formais. Mas, à medida que o nível de formação em direito dos magistrados afetos a esses tribunais foi aumentando, o recurso ao direito consuetudinário e ao princípio da equidade foi escasseando.



FORTALECER AS
INSTITUIÇÕES DE
FORMAÇÃO JURÍDICA

A figura do juiz assessor, conhecendo os costumes das comunidades, praticamente desapareceu, enquanto que a intervenção dos advogados é cada vez mais necessária.

A questão crucial dos meios explica o espaçamento entre as reformas e as mudanças no terreno. Dos 42 tribunais sectoriais originalmente planeados para todo o país, apenas 22 foram criados, e destes, apenas 11 estavam efetivamente em atividade em operação em Maio de 2017. As condições precárias do seu funcionamento estão em causa, principalmente a incapacidade de pagar as rendas das instalações e a insuficiência dos operadores de justiça. Alguns tribunais não têm magistrados.

A questão crucial dos meios explica a diferença entre as reformas e as mudanças no terreno

Todas as administrações ligadas ao sistema judicial continuam incapacitadas no seu funcionamento e, portanto, na sua legitimidade perante os cidadãos, pela precariedade dos seus orçamentos. Apesar da sua competência nacional, a polícia judiciária, o corpo da polícia criminal responsável pela assistência às autoridades judiciais em investigações criminais, está presente apenas na capital, Bissau, onde tem a sua Direção nacional e uma única unidade para todo o país.

A polícia judiciária, que está sob a tutela administrativa do Ministério da Justiça e sob a tutela funcional do Ministério da Segurança pública, não possui um laboratório de polícia científica nem um instituto médico, que são dispositivos chave fundamentais para a realização de investigações criminais sérias⁴.

O sistema prisional exemplifica as boas intenções e os esforços dos últimos anos e os desafios que faltam relevar. O país possui três centros de detenção: a prisão de Mansôa, a prisão de Bafatá e o Centro de Detenção da Polícia Judiciária de Bissau/Bandim. Registaram-se progressos no setor penitenciário na área da infraestrutura, da revisão da legislação e um tribunal de execução de penas, por exemplo, foi criado⁵. No entanto, os estabelecimentos penitenciários e as células de detenção de comissariados de polícia estão ainda

superlotadas e pouco seguras, do mesmo modo que as condições de vida e de habitabilidade das mesmas continuam deploráveis.⁶

Relançar a reforma da Justiça com base no programa existente para 2015-2019

Uma nova agenda de reforma ambiciosa mas bloqueada

Durante duas décadas, as reformas do setor da justiça ocorreram no contexto de um Estado desestruturado pela guerra civil de 1998-1999 e afetado por tensões políticas e militares, resultando na instabilidade governativa golpes de Estado militares. As atividades foram realizadas, mas sem qualquer liderança política real, nem vontade real de fortalecer as administrações públicas, inclusive as que estão sob o sistema de justiça. A qualidade do funcionamento do sistema judicial não podia, portanto, conhecer uma verdadeira melhoria.

Considerada lenta, ineficaz, injusta e inacessível, a justiça continua a ter uma má reputação. É entendida como instrumentalizada pelo poder político. A impunidade continua a ser a regra, sendo os detentores de poderes políticos, económicos e tradicionais considerados imunes aos processos judiciais, independentemente da ilegalidade das suas ações.

A última tentativa de dar vida às ambições declaradas para reformar fundamentalmente o setor da justiça é baseada no Programa de Reforma da Justiça (2015-2019), uma iniciativa do Ministério da Justiça 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. O programa visa:

- Reforçar a independência dos tribunais através da eleição do Presidente do Conselho Superior da magistratura e da nomeação pelo Presidente da República do Procurador-Geral da República por um mandato fixo renovável, sem possibilidade de demissão em qualquer momento pelo Presidente da República;
- Reforçar a independência dos tribunais através da melhoria do estatuto e da remuneração dos funcionários judiciais;
- Reforçar a transparência da gestão dos tribunais através da criação de um serviço de inspeção independente do Conselho Superior de magistratura;

- Contribuir para a melhoria da produtividade dos tribunais através de inspeções regulares, realizadas pelo governo, pelo Conselho da magistratura e pela Ordem dos Advogados, para medir o nível de produtividade, para identificar os atrasos nos procedimentos, e examinar as condições de trabalho, etc.;
- Criar um Tribunal Constitucional para substituir o Supremo Tribunal de Justiça no seu papel de controlo e garantia de constitucionalidade;
- Melhorar o acesso à justiça, inclusive através da expansão de centros de acesso à justiça;
- Construir e reabilitar as infra-estruturas e equipamentos judiciais;
- Garantir a equidade de género nos tribunais;
- Fortalecer a capacidade dos atores através relançamento de centros de formação dedicados à justiça;
- Melhorar e atualizar o quadro jurídico em questões criminais, cíveis, administrativas e processuais.

Um processo consultivo deveria envolver atores políticos, tribunais (magistrados, funcionários judiciais, advogados, sindicatos do setor da justiça) e a sociedade civil

Este programa, apoiado pelo primeiro governo procedente das eleições gerais de 2014, ainda não foi adotado e a sua implementação não começou, principalmente por causa da crise política prevalecente no país desde 2015. A instabilidade do governo impediu a continuidade das discussões entre as partes interessadas do setor da justiça.

A elaboração deste programa baseia-se num diagnóstico aprofundado e consultas amplas, que ocorreram antes do país e as suas instituições entrarem no período de instabilidade e incerteza em 2015 que não poupou as mais altas jurisdições, o Supremo Tribunal de Justiça, chamado a decidir a favor de um ou outro dos campos políticos.

A prioridade é pôr fim à crise política e institucional, a fim de dotar o país de um governo com a legitimidade necessária para reiniciar as discussões sobre a implementação desta reforma.

Relançar o diálogo e garantir a coerência com a reforma constitucional

A resolução da crise política permitiria organizar a mesa redonda do diálogo nacional, um quadro ideal para promover um amplo consenso sobre o programa de reforma 2015-2019, que já está com três anos de atrasado. Um processo consultivo deveria envolver atores políticos, tribunais (magistrados, funcionários judiciais, advogados, sindicatos do setor da justiça) e a sociedade civil, a fim de solucionar possíveis divergências entre o governo e o poder judiciário.



FALTA DE AUTONOMIA
FINANCEIRA, UM OBSTÁCULO
À INDEPENDÊNCIA DO
PODER JUDICIÁRIO

Tendo em vista o relançamento do processo de reforma, a elaboração de uma nova Constituição deveria, no seu capítulo sobre o poder judiciário, incluir disposições destinadas a:

- Fortalecer a independência do Procurador-Geral da República e, com ela, a de todo o Ministério Público, estabelecendo um mandato durante o qual ele é inamovível, salvo em circunstâncias excepcionais especificadas na Constituição.
- Fortalecer o Tribunal de Contas, determinando um mandato fixo para o presidente desta instituição, que deve poder desempenhar um papel importante na luta contra a corrupção e a má gestão dos recursos públicos. O Tribunal também deve gozar de uma grande autonomia financeira com acesso direto à dotação incluída no orçamento geral do Estado.
- Criar uma jurisdição constitucional que faça prevalecer rigorosamente o espírito da Constituição com uma autoridade moral e técnica superior à de um Supremo Tribunal, cujas competências são de natureza diferente.

Conclusão

A situação na área da justiça e a memória da série de reformas realizadas desde o início da década de 1990 são ilustrações perfeitas das graves consequências de crises políticas recorrentes sobre a consolidação do Estado e a sua capacidade de fornecer serviços públicos essenciais, como a justiça. Os diagnósticos são estabelecidos há muito tempo, a lista de ações a ser realizadas é conhecida, bem como a amplitude dos défices em recursos humanos e materiais. O cansaço é cada vez mais palpável entre os parceiros regionais e internacionais da Guiné-Bissau, devido ao sentimento de fracasso de todas as reformas dada a instabilidade política e governamental e aos conflitos político-militares.

A construção de um Estado estável e democrático implica um compromisso prolongado

A construção de um Estado estável e democrático implica um compromisso a longo prazo. Apesar da fraca presença de instituições judiciais no país, o nível de violência e insegurança é relativamente baixo. Os ajustes

de contas primeiramente diziam respeito às elites civis e militares. Mas, na ausência de apoio para prosseguir às reformas, a paz e a segurança da população da Guiné-Bissau e de toda a região da África Ocidental estarão ameaçadas.

Notas

- 1 Trata-se da região de Bafatá, de Oio, de Cacheu, de Quinara, Gabú e de Tombali.
- 2 Rapport de Mission: Identifications de domaines potentiels d'appui pour l'Union européenne au secteur de la justice en Guinée-Bissau, DCAT-ISSAT, p.ii.
- 3 Idem, DCAT-ISSAT, p.ii.
- 4 Ibid, pp. 16-17.
- 5 Programa de reforma da justiça 2015-2019, p.60.
- 6 Conselho de Segurança, Relatório do Secretário-Geral sobre os desenvolvimentos na Guiné-Bissau e as atividades do Escritório Integrado das Nações Unidas, 7 de fevereiro de 2017 p.5.

Nota metodológica

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

Sobre o UNIOGBIS

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

Sobre o ISS

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

Agradecimentos

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