

Seminário “Debater a Constituição da Guiné-Bissau”

UNIOGBIS/FDB

Bissau, 3 e 4/12/2010

ANTONIO E. DUARTE SILVA

Tribunal Constitucional e FCSH (Universidade Nova de Lisboa)

As Constituições da Guiné-Bissau. Que constitucionalismo?

Sumário:

- 0. Preâmbulo*
- 1. A Constituição do Boé*
- 2. O “Movimento Reajustador”, de 14 de Novembro de 1980*
- 3. A Constituição de 1984*
- 4. A transição constitucional*
- 5. Os dois primeiros estados de excepção: o Acordo de Abuja, de 1998, e o Pacto de Transição Política, de 1999*
- 6. O Estado-falhado (2.ª vigência da Constituição de 1993 e Carta de Transição Política, de 2004)*
- 7. A 3.ª vigência da Constituição de 1993 (o Estado-paralelo e a “liderança” militar)*
- 8. Que constitucionalismo (I)? Cinco proposições*
- 9. Que constitucionalismo (II)? Seis questões*

0 - Preâmbulo

1. Em 37 anos de história (1973-2010), apesar de múltiplas vicissitudes, há formalmente continuidade constitucional na República da Guiné-Bissau.

Pode falar-se da vigência de três Constituições:

1)- a *Constituição de 24 de Setembro de 1973 (ou «do Boé»)* - que vigorou até 1980;

2)- a *Constituição de 16 de Maio de 1984* - que consagrou um regime presidencialista e autoritário;

3)- A *Constituição de 26 de Fevereiro de 1993* - que marcou e resumiu a transição constitucional iniciada em 1991, encontrando-se actualmente na sua terceira vigência.

2. Nesta relação ou movimento constitucional devem ainda referir-se duas Constituições frustradas:

- a *Constituição de 10 de Novembro de 1980* - que esteve na origem do golpe militar de 14 de Novembro;

- a *Constituição de 5 de Abril de 2001* – que o Presidente da República (PR) Koumba Yalá recusou promulgar.

Há, ainda, uma Constituição dita “engavetada”: a *Lei Constitucional de 7 de Julho de 1999* – aprovada pela Assembleia Nacional Popular (ANP) na sequência da “guerra civil” e não promulgada pelo então PR interino, Malan Bacai Sanhá.

3. Como, além da ruptura de 1980, há pelo menos três estados de excepção (ou seja, situações de suspensão da constituição), podem, ao todo, distinguir-se as seguintes oito fases ou momentos na história constitucional bissau-guineense:

I – A Declaração de Independência e a Constituição «do Boé»;

II – O “Movimento Reajustador” de 14 de Novembro de 1980;

III – A Constituição de 1984;

IV – A transição constitucional (entre 1991 e 1995);

V - A 1.^a vigência da Constituição de 1993;

VI – Os dois primeiros estados de excepção: o Acordo de Abuja, de 1998, e o Pacto de Transição Política, de 1999;

VII – O “Estado-falhado” – que integra a 2.^a vigência da Constituição de 1993 e a Carta de Transição Política, de 2004;

VIII – A 3.^a vigência da Constituição de 1993, desde Outubro de 2005 - que abrange as (actuais) formas políticas de “Estado-paralelo” e de “liderança militar”.

1. A Constituição do Boé

A primeira Constituição foi aprovada pela ANP, em 24 de Setembro de 1973, na sequência da Proclamação do Estado da Guiné-Bissau. Outorgada pelo PAIGC, visava a «libertação total da Guiné e Cabo Verde» e era relativamente curta (58 artigos), subdividida em quatro Capítulos: *Dos fundamentos e objectivos* (arts. 1.º a 10.º); *Dos direitos, liberdades e deveres fundamentais* (arts. 11.º a 22.º); *Da organização do Poder político* (arts. 23.º a 56.º); e, por fim, *Da Revisão Constitucional*. Era uma constituição do tipo balanço-programa.

Os princípios políticos eram, essencialmente cinco: (1)- o PAIGC assumia-se como força política dirigente da sociedade e do Estado e assentava nas regras do “centralismo democrático”; (2)- a organização do poder político baseava-se na concentração e unidade do “poder de Estado”; (3)- a “democracia nacional revolucionária” definia a forma de governo; (4)- o princípio da Unidade Guiné-Cabo Verde definia a forma de Estado e apontava para a «sua unificação» orgânica; e (5)- as Forças Armadas de Libertação Nacional (FARP) eram o braço armado do PAIGC e monopolizavam as funções de defesa nacional e de segurança interna. Os três primeiros princípios tinham como fonte o constitucionalismo soviético.

Os órgãos do poder eram a ANP, o Conselho de Estado (CE), o Conselho dos Comissários de Estado (CCE) e os Conselhos Regionais. Considerando a (teórica) plenitude de competência da ANP, a Constituição do Boé parecia organizar um sistema de governo de assembleia. Mas os Conselhos Regionais limitavam-se a ratificar a lista de deputados e a ANP revelou-se uma instituição amorfa, com uma intervenção reduzida, quantitativa e qualitativamente.

O regime, perante a presidencialização do CE – ou seja, o predomínio da administração dirigida por Luís Cabral -, configurou-se como um «presidencialismo

convencional»¹, ou melhor, como um «bonapartismo de partido» (antecedente do «bonapartismo presidencial» de Nino Vieira sob a Constituição de 1984)².

Quanto às Forças Armadas Revolucionárias do Povo (FARP) - criadas como “Exército Popular”, em 1964, durante o I Congresso do PAIGC, em Cassacá, e compostas também por unidades de guerrilha e milícias populares (Forças Armadas Locais) -, eram um dos «fundamentos» do Estado e a Constituição destacava que se lhes dispensava «uma atenção particular» para que correspondessem à sua «grande responsabilidade [...] na luta armada de libertação nacional e na construção pacífica do país» (art. 7.º).

A organização do poder resultava, assim, da confluência de duas grandes linhas de força: por um lado, impuseram-se as instâncias político-militares (e partidárias) progressivamente criadas nas condições concretas da luta de libertação nacional; por outro, receberam-se os princípios político-constitucionais próprios da matriz soviética. Em contrapartida, tal “engenharia constitucional” negava as estruturas étnicas pelo que as instâncias políticas tradicionais não tinham (nem teriam) qualquer «voz e lugar na arquitectura do novo poder ocidentalizado»³.

Em 1979 começou a reestruturação das FARP, visando torná-las numa força moderna e operacional. Em Fevereiro de 1980 foram criados os cargos de “Comandante de Brigada”, “Primeiro Comandante” e “Comandante”, com alguma controvérsia quanto às mais altas promoções⁴.

A revisão constitucional trouxe o fim do regime.

2. O “Movimento Reajustador” de 14 de Novembro de 1980

Após cerca de um ano de trabalhos preparatórios - em Bissau e na Praia, com consultas em Berlim -, em 10 de Novembro de 1980 a ANP aprovou o texto da nova Constituição, com a qual procurava materializar os objectivos inscritos no chamado “Programa Maior” do PAIGC, sobretudo quanto ao reforço da «unidade interna e da construção da Unidade Guiné-Cabo Verde». Por isso mesmo, o texto desta Constituição

¹ Segundo Joseph Owona, *Droit constitutionnel et regimes politiques africains*, Paris, Berger-Levrault, 1985, pp. 338.

² Cfr. Raúl Mendes Fernandes, “Processo democrático na Guiné-Bissau”, in *Soronda – Revista de Estudos Guineenses*, n.º 17, Janeiro de 1994, Bissau, p. 32.

³ Emílio Kafft Kosta, “O poder autóctone na arquitectura do estado – bicameralismo?”, in *Boletim da Faculdade de Direito de Bissau*, n.º 8, pp. 73 e 77.

⁴ Foram designados 4 “Comandantes de Brigada” (Nino Vieira, Pedro Pires, Umarú Djaló e Constantino Teixeira) e 14 “Primeiros Comandantes” (6 cabo-verdianos). A entrega dos galões realizou-se simbolicamente em Cassacá, em comemoração do XVI aniversário do I Congresso do PAIGC – ver *O Militante*, n.º 16, Fevereiro de 1980.

guineense era quase totalmente idêntico ao texto da Constituição da República de Cabo Verde, preparada em conjunto e cuja aprovação e promulgação ocorrera pouco antes, em 5 de Setembro.

Todavia, na madrugada de 14 de Novembro ocorreu um golpe militar que - além da crise alimentar e dos conflitos institucionais, étnicos e pessoais - invocou a seu favor três divergências constitucionais, relativas aos estatutos do Presidente e do Primeiro-Ministro e à pena de morte. A ruptura designou-se “Movimento Reajustador” e foi emitida legislação revolucionária, dissolvendo a ANP e o CE e extinguindo o CCE. Todos os poderes foram assumidos pelo Conselho da Revolução (CR), composto por nove “Membros Permanentes” (sendo sete deles militares) e quatro “Principais Colaboradores”, escolhidos pelo próprio CR⁵. Depois, criou-se um Governo Provisório, nomeado e demitido pelo CR, formado pelo Presidente do CR, Ministros e Secretários de Estado.

O regime político continuou a ser de partido único e iniciou-se a progressiva concentração do poder em Nino Vieira. Instalou-se uma ditadura “semimilitar” e, além de “braço armado”, as FARP tornavam-se “guardiões” do PAIGC. Prevalencia, como ideologia dominante, a legitimidade marcial e as FARP consolidavam-se como último reduto da «luta».

O ponto da situação foi feito no I Congresso Extraordinário do PAIGC, reunido em Bissau, de 8 a 14 de Novembro de 1981, e marcado por três tópicos: (1)- reafirmação do carácter transitório do “Movimento Reajustador”; (2)- preservação do PAIGC como «força, luz e guia», embora reduzido a partido nacional; e (3)- fim do projecto histórico da Unidade Guiné-Cabo Verde.

Na primeira metade de 1982 era já evidente a fragilidade do equilíbrio político-militar. No âmbito constitucional, o episódio mais significativo foi o chamado “Caso Victor Saúde Maria”. Tratou-se, no fundo, da discussão relativa à manutenção e papel (isto é, chefia do governo) do cargo de Primeiro-Ministro, criado em 1982, questão que opunha duas alas no interior do próprio PAIGC.

⁵ Os Membros Permanentes do CR eram (em sequência hierárquica): Nino Vieira, Victor Saúde Maria, Iafai Camará, Paulo Correia, Manuel Saturnino da Costa, Buota N’Batcha, João da Silva, Eng.º Samba Lamine Mané, Beghateba Na Beate. Os Principais Colaboradores eram: Joseph Turpin, Dr. Victor Freire Monteiro, Eng. Mário Cabral e Dr. João Cruz Pinto.

3. A Constituição de 1984

Em 16 de Maio de 1984, como conclusão de um demorado «retorno à legalidade constitucional», a ANP recém-eleita aprovou por unanimidade uma nova Constituição. Logo de seguida, elegeu os titulares dos reconstituídos órgãos constitucionais: por um lado, Nino Vieira (promovido a general) como Presidente do CE, por outro, o CE, composto por 15 membros: Paulo Correia era o 1.º Vice-Presidente, Iafai Camará o 2.º Vice-Presidente e Vasco Cabral o Secretário. Os respectivos estatutos tinham agora como referência a Constituição cubana.

A organização do poder político era, substancialmente, copiada das anteriores Constituições. As modificações mais significativas foram: quanto à Constituição de 1973, a substituição do CCE por um Governo; quanto à Constituição de 1980, o alargamento das atribuições do Presidente do CE, abandonando a perspectiva mais colegial do CE da anterior Constituição do Boé.

Na linha do restante constitucionalismo africano, impôs-se então um regime presidencialista, autoritário e de partido único, fundado na dominação carismática de Nino Vieira. O sistema desenvolveu a centralização do poder e o domínio crescente do PAIGC sobre o Estado e a sociedade.

Politicamente, continuou a ser um tempo «conturbado», em que se desenvolveram vários «episódios de descoberta e repressão de tentativas de golpe de Estado»⁶. O caso mais grave, envolvendo 60 detidos (quase todos militares balantas), culminou com seis fuzilamentos, em Julho de 1986.

4. A transição constitucional

A democratização inseriu-se na “vaga” ocorrida em África a partir dos anos noventa. A liberalização económica antecedeu a liberalização política⁷.

A transição política foi preparada pela III Reunião do Comité Central do PAIGC, em Outubro de 1990, e ratificada pelo decisivo e dividido II Congresso Extraordinário do PAIGC, realizado em Janeiro de 1991.

⁶ Álvaro Nóbrega, *A Luta pelo Poder na Guiné-Bissau*, Lisboa, ISCSP, 2003, pp. 231 e segs.

⁷ Ver o relatório promovido pela U. S. Agency for International Development (USAID), da autoria de John D. Blacken, Laurie A. Cooper e Eduardo J. C. Pereira, *Political and Economic Transition in Guinea-Bissau: A Preliminary Assessment of the Process to Implement Free Elections*, IFES (International Foundation for Electoral Systems), Washington, Dezembro, 1991.

Numa espécie de “transição guiada”, prolongada e a “conta gotas”, foram aprovadas, entre 1991 e 1995, quatro leis constitucionais de revisão. Nas duas primeiras (em 1991), a ANP ainda era monopartidária. Vamos vê-las, sucessivamente.

A Lei Constitucional n.º 1/91, de 9 de Maio, reviu doze artigos dos «Princípios Fundamentais» e oito artigos referentes aos «Direitos», instituindo o pluripartidarismo e adoptando os princípios da democracia representativa, do Estado de direito e da economia de mercado. Terminava, assim, o regime de partido único.

A segunda revisão constitucional, aprovada pela Lei n.º 2/91, de 4 de Dezembro, previu a existência de um Primeiro-Ministro (PM), embora dotado de escassos poderes e livremente nomeado e demitido pelo Presidente do CE - que, de resto, continuava a chefiar o Governo. Era um primeiro e tímido ensaio de limitação da preeminência presidencial. Formou-se um “Governo de Transição”, com o PM Carlos Correia.

Em Agosto de 1992 foi celebrado um acordo entre o PAIGC e os partidos políticos legalizados, criando a chamada *Comissão Multipartidária de Transição*. Apesar das dissensões e demoras, o respectivo projecto de revisão constitucional concretizou-se na Lei Constitucional n.º 1/93, de 26 de Fevereiro. Tratava-se da terceira revisão e introduziu profundas alterações na Constituição, sobretudo quanto aos direitos fundamentais e à organização do poder político, transformando radicalmente o sistema de governo e o regime político. As FARP foram (formalmente) “despartirizadas” (artigo 20.º, n.º 4) e reafirmou-se o estatuto especial do «Combatente da Liberdade da Pátria» (artigo 5.º). Mas o seu «legado autoritário» manteve-se e as funções das FARP quanto à segurança nacional interna continuaram «firmes», activas e impunes⁸.

Mais tarde, em Dezembro de 1995, através da Lei Constitucional n.º 1/95, a ANP procedeu à revisão do único Capítulo que permanecia inalterado, relativo ao "Poder Local" (arts. 105.º a 118.º), criando um estatuto assente em autarquias locais. Com esta 4.ª revisão (de 1995) concluiu-se a transição constitucional iniciada em 1991.

Finalmente - e já fora do processo de transição -, em 1997, na emaranhada 5.ª revisão da Constituição de 1984, foram suprimidos o art. 13.º, n.º 2, e as alíneas *d*) e *e*) do art. 86.º, referentes ao sistema monetário e ao papel do Banco Central, permitindo a integração da Guiné-Bissau na área da Comunidade Económica e Monetária da

⁸ Cfr. Roberto Sousa Cordeiro, “Guiné-Bissau: Entre as sombras do militarismo e da impunidade”, idem, “Guiné-Bissau 1973-2005: uma análise sobre a relação político-militar no processo de transição política”, e idem, “A Constituição Guineense do período da transição política e as prerrogativas militares à luz dela: legados autoritários”, todos eles apud www.didinho.org (Estudos e Pesquisas).

África Ocidental (UMOA/UEMOA) e a adesão ao franco da Comunidade Financeira Africana (CFA).

Tratou-se, em resumo, de uma transição constitucional em sentido restrito (porque resultou em nova constituição material), cooptada (pois proveniente da coligação círculo presidencial-direcção do PAIGC) e realizada por transacção (por ter sido gradual e negociada com a oposição democrática). Tipologicamente, a transição bissau-guineense inseriu-se nas “transições imperfeitas” pois culminou numa *democracia não-liberal*⁹. Sublinhe-se que, por ter sido a revisão de 1993 a marcar e resumir a transição passou ela a ser conhecida como *Constituição de 1993*¹⁰.

O PAIGC continuou a ser o partido dominante. Mas, por desentendimentos com o PR Nino Vieira, a gestão governamental do PM Saturnino da Costa decorreu sob um «clima de permanente guerrilha institucional»¹¹ e de persistente degradação da situação económico-social. Em Maio de 1997, no meio de aceso conflito, o PR demitiu Saturnino da Costa (invocando “má gestão”) e nomeou um PM da sua confiança (Carlos Correia). Como os procedimentos constitucionais não tinham sido acatados, a nomeação teve de ser repetida e só em 19 de Junho de 1997 foi regularmente empossado o Governo liderado por Carlos Correia. Esta mudança governamental acentuou as divisões no interior do PAIGC, cujo VI Congresso se aproximava.

Em conclusão, nesta 1.^a vigência da Constituição de 1993 (ou seja, desde as eleições de 1994), embora o sistema de governo pudesse qualificar-se de semipresidencialismo - como decorria das normas constitucionais -, a luta pelo poder mostrou-se «recorrente na prática política do país»¹² e o regime político revelava crescente pendor presidencial. Daí que deva qualificar-se como um semipresidencialismo “forte”, confirmando a chamada «apetência presidencialista do sistema de governo guineense»¹³.

⁹ Assim, Luca Mezzeti, *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico*, Pádua, CEDAM, 2003, p. 381.

¹⁰ Que corresponde, pois, à versão vigente (com as revisões posteriores, ditas 4.^a e 5.^a), apesar da manutenção do preâmbulo, data e assinatura de 1984.

¹¹ Álvaro Nóbrega, *op. cit.*, p. 271. Ver, também, Guilherme Jorge Rodrigues Zeverino, *O conflito político-militar na Guiné-Bissau (1998-1999)*, Lisboa, IPAD, 2005, pp. 57 e segs.

¹² Elisabete Azevedo, “O semipresidencialismo na Guiné-Bissau: inocente ou culpado da instabilidade política?”, in Marina Costa Lobo e Octavio Amorim Neto (org.), *O Semipresidencialismo nos Países de Língua Portuguesa*, Lisboa, ICS, 2009, pp. 139 e segs.

¹³ E. Kafft Kosta, *Estado de Direito – O paradigma Zero: Entre Lipospiração e Dispensabilidade*, Coimbra, Almedina, 2007, p. 474.

5. Os dois primeiros estados de exceção: o Acordo de Abuja, de 1998, e o Pacto de Transição Política, de 1999

A rebelião militar de 7 de Junho de 1998 parecia ser uma mera “sublevação militar” ou querela interna do PAIGC, mas transformou-se, perante a intervenção das forças estrangeiras, em “guerra civil”, que durará até Maio de 1999.

Sob o ponto de vista constitucional, abriu-se uma prolongada e complexa situação, “regulada” primeiro pelo Acordo de Abuja e depois também por um Pacto de Transição Política. Prolongando-se até Fevereiro de 2000, foram dois sucessivos estados de exceção¹⁴.

O Acordo celebrado em Abuja, sob os auspícios da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), a 1 de Novembro de 1998, entre «o Governo da Guiné-Bissau» e «a auto-proclamada Junta Militar», embora frágil, favorecia a Junta Militar e continha de cláusulas de âmbito militar e de âmbito político. Correspondendo a um (primeiro) estado de exceção, este Acordo de Abuja suspendia parcialmente a Constituição (quanto à organização do poder político) mas permitia que, uma vez realizadas eleições, ela pudesse readquirir «plena força jurídica»¹⁵.

Só em 20 de Fevereiro de 1999 foi possível empossar o previsto Governo de Unidade Nacional (GUN). A 7 de Maio reacendeu-se a "guerra de Bissau" e, depois de violentos combates, Nino Vieira aceitou a rendição incondicional (*Declaração de rendição*, de 8 de Maio de 1999). No mês seguinte, através da *Declaração de renúncia*, de 2 de Junho, declinou o mandato presidencial, permitindo a sua substituição «nos termos da Constituição da República».

Perante a vacatura, em 14 de Maio assumiu funções na qualidade de PR interino o então Presidente da ANP, Malam Bacai Sanhá, que confirmou a realização de eleições legislativas e presidenciais para 28 de Novembro desse ano.

Como o Acordo de Abuja podia considerar-se caducado, os “poderes fácticos” subscreveram um *Pacto de Transição Política*, a 21 de Maio. Ao longo de 5 títulos e 17 artigos, nele se enunciava «o quadro legal para a condução do País à normalidade constitucional». Tratava-se de um novo estado de exceção, sobretudo quanto à competência do PR interino e à dependência do Governo, outorgando um estatuto de

¹⁴ Usa-se a expressão no sentido de situação de anormalidade constitucional, abrangendo todas os casos de suspensão da constituição, sejam “estado de necessidade”, “estado de sítio”, “estado de emergência”, ou outros.

¹⁵ Jorge Miranda, “A situação constitucional da República da Guiné-Bissau à face do Acordo de Abuja”, in *O Direito*, Ano 131º, 1999, I-II, p. 228.

Co-Presidente e um poder decisivo ao Comandante Supremo da Junta Militar, brigadeiro Ansumane Mané.

O conflito político-militar de 1998/1999 comprovava o colapso do Estado e a República da Guiné-Bissau parecia desagregar-se.

Não era, porém, um caso isolado em África, onde vários conflitos internos, posteriores ao termo da “guerra fria”, estavam a levar à erosão ou debilitamento do Estado pós-colonial. O conceito de *Estado-falhado* (também, e menos rigorosamente, designado *Estado-frágil* ou *Estado-débil*) entrava na linguagem política. Visto como fenómeno relevante, quer na perspectiva do direito internacional quer quanto aos princípios do direito constitucional, o *Estado-falhado* foi inicialmente caracterizado como um “Estado desestruturado” – por carecer de estruturas oficiais capazes de garantir a ordem e a justiça -, ou como um “Estado desgovernado” – por resultar de situações de violência não controlada que impediam o funcionamento regular das autoridades constituídas¹⁶.

Especificamente, a Guiné-Bissau parecia ter passado a preencher as (cinco) características que, cumulativamente e quanto à África subsariana, demarcam tal conceito: (1)- um conflito armado interno; (2)- colapso ou desaparecimento da autoridade governamental; (3)- paralisação ou dissolução do aparelho jurídico-administrativo; (4)- graves e contínuas violações de direitos humanos; e (5)- ausência de uma autoridade capaz de responsabilizar-se internacionalmente.

Embora haja quem ponha em causa a utilidade da categoria – sobretudo por revelar a «supremacia e condescendência do Ocidente»¹⁷ - a sua aplicação à Guiné-Bissau não levanta dúvidas, ocupando actualmente, no painel mundial, o 22.º lugar, perto do grupo dos “instáveis” ou casos de «situação crítica».

6. O *Estado-falhado* (2.ª vigência da Constituição de 1993 e Carta de Transição Política, de 2004)

Na Guiné-Bissau, o “Estado-falhado” acentuou-se, primeiro, durante a segunda vigência da Constituição de 1993 e, depois, com o novo estado de excepção decorrente do golpe de Estado de Setembro de 2003.

¹⁶ Daniel Thürer, “The ‘failed State’ and international law”, in *International Review of the Red Cross*, n.º 836, Dezembro, 1999, pp. 731-761. A maioria dos autores fala de *Failed State* (por vezes, também de *Falling State*). Em qualquer caso, distinguem ainda o *Failing State*.

¹⁷ Assim, David Sorge, *La debilidad del Estado: Mirar a través de otros cristales*, Documento de trabajo n.º 64, Julho de 2008, p. 2, in www.fride.org

Mediante as eleições legislativas e presidenciais realizadas em 28 de Novembro de 1999, a Constituição de 1993 fora reposta (entrava na 2.^a vigência). O PRS ganhou ambas as eleições e o PAIGC sofreu uma derrota completa, perdendo todo o poder, pela primeira vez desde a independência. Chegava uma nova e inexperiente “classe dirigente”¹⁸.

Seguiram-se as posses: da ANP em 28 de Janeiro de 2000, do PR em 17 de Fevereiro e do Governo em 19 de Fevereiro. Assim se concluía, formalmente, o regresso à ordem constitucional. No entanto - até à morte (violenta) do brigadeiro Ansumane Mané, em 30 de Novembro de 2000, na sequência de divergências sobre hierarquia e promoções militares -, manteve-se a bicefalia na chefia do Estado¹⁹.

Em 28 de Fevereiro de 2001 a ANP começou a discutir a revisão constitucional e a 5 de Abril aprovou e decretou uma nova «*lei fundamental*», com um teor idêntico ao do diploma votado em 7 de Julho de 1999 (ambos os textos provinham do processo iniciado em 1997, na anterior legislatura). Especificamente quanto às FARP, previa-se a sua substituição pelas «Forças Armadas», que passavam a estar reguladas em Título próprio, relativo à «Defesa Nacional», e subordinadas aos órgãos de soberania.

Mas o PR Koumba Yalá não concordou com a redução dos poderes presidenciais e, a 23 de Maio, comunicou à ANP a sua recusa de promulgação, ou seja, aparentemente, o seu veto. Entrou-se num “impasse constitucional”.

Simultaneamente, a situação socioeconómica agravava-se e intensificavam-se as tensões entre todos os poderes e órgãos do Estado (executivo, legislativo e judicial). Entre 2000 e 2003, Koumba Yalá nomeou quatro Primeiros-Ministros de origem balanta: o jurista Caetano N’Tchama, o sociólogo Faustino Imbali, o engenheiro agrónomo Alamara Nhassé, e o seu chefe de gabinete Mário Pires. O primeiro governo foi de coligação; o segundo e o terceiro, minoritários do PRS; o último, de gestão (ou de “iniciativa presidencial”). O regime político passou a ser qualificado como uma “balantização” do poder e comparado a uma “administração de tabanca”.

Em consequência do fracasso da governação, na madrugada de 14 de Setembro de 2003, o CEMGFA, Veríssimo Seabra, liderou um golpe de Estado em nome do *Comité Militar para a Restituição da Ordem Constitucional e Democrática*. Surgiu como um golpe “anunciado e desejado”, até porque a época era propícia a rebeliões,

¹⁸ Cfr., recentemente, Maria Lima Callas, *La participation politique dans la Guinée-Bissau de la démocratie libérale: rupture démocratique avec le régime ‘autoritaire’ précédant?*, Université de Paris 8 – Vincennes Saint-Denis, 2009-2010, pp. 61 e segs. [apud www.didinho.org (Estudos e Pesquisas)].

¹⁹ Cfr. E. Kafft Kosta, *Estado de Direito...*, cit., p. 710.

tentativas e golpes consumados que pareciam acarretar um «desmoronamento geral», pelo menos na África Ocidental²⁰.

O PR deposto ficou sob residência vigiada e, em 17 de Setembro, leu e assinou publicamente uma extensa “*Declaração*”, que abria com seis parágrafos (ou considerandos) relativos à proposta de «um compromisso» com a chefia das Forças Armadas. Entre as suas nove cláusulas constava, sob o n.º 3, a decisão de «deixar o cargo» de PR. Tratava-se de uma declaração equívoca, não só quanto ao teor do texto como, sobretudo, à sua interpretação.

Entretanto, em 28 de Setembro, após complexas negociações e vários adiamentos, o Comité Militar e 23 partidos políticos assinaram uma *Carta de Transição Política*, destinada a constituir «o quadro jurídico e político para a condução à legalidade e à normalidade constitucionais»²¹. Essencialmente, a *Carta* previa uma transição com duas fases: uma primeira, até às eleições legislativas; e uma segunda, até à posse do novo PR. Os órgãos do poder político eram quatro: (1)- o PR de Transição; (2)- o Comité Militar para a Restituição da Ordem Constitucional e Democrática; (3)- o Conselho Nacional de Transição; (4)- o Governo de Transição.

Tratava-se de outro estado de excepção e a Constituição voltava a ser parcialmente suspensa.

Efectivamente, as eleições legislativas realizaram-se na data marcada, 28 de Março de 2004. Foram eleitos 100 deputados: o PAIGC obteve 45, o PRS 35; o PUSD (Partido Unido Social-Democrata, de Francisco Fadul) 17 e os demais três couberam a duas coligações eleitorais. A ANP abriu a 7 de Maio de 2004, o Conselho Nacional de Transição cessou funções e o PR Henrique Rosa nomeou o líder do PAIGC e empresário Carlos Gomes Júnior como Primeiro-Ministro.

No entanto, a democratização continuava frágil e em novo levantamento militar, a 6 de Outubro, os amotinados impuseram as chefias militares, consolidando o controlo das forças armadas pela etnia balanta.

À 1.ª volta das eleições presidenciais apresentaram-se 13 candidatos. Na 2.ª volta, em 24 de Julho de 2005, Nino Vieira seria proclamado vencedor, com 52,35 % dos votos. A sociologia da votação apresentava-se estranha mas, por acórdão de 26 de

²⁰ Pierre Franklin Tavares, “Pourquoi tous ces coups d’Etat?”, in *Résistances Africaines, Manière de voir/Le Monde Diplomatique*, n.º 79, 2005, p. 74. Em particular, na óptica do seu «processo», Ricardino Jacinto Dumas Teixeira, ‘Golpe de Estado na Guiné-Bissau, 1998-2003’, apud www.didinho.org (Estudos e Pesquisas).

²¹ Estes dois documentos (a *Declaração* de Koumba Yalá e a *Carta de Transição Política*) não foram oficialmente publicados, mas “depositados” no Supremo Tribunal de Justiça (STJ).

Agosto, o STJ declarou não existirem elementos de prova bastantes para deferir a anulação dos resultados eleitorais pretendida pelo PAIGC.

Com a posse do PR, em 1 de Outubro de 2005, terminava o período de excepção constitucional aberto pelo golpe de Estado de 14 de Setembro de 2003. Restaurava-se, integralmente, a Constituição de 1993. Será a sua terceira vigência.

Mas, mais uma vez, não conseguirá reger o processo político e, sobretudo, será menosprezada pela força das armas e pelo narcotráfico.

7. A 3.^a vigência da Constituição de 1993 (o *Estado-paralelo* e a “liderança” militar)

A eleição presidencial agravara as divisões no seio da classe política e, em particular, entre os deputados do PAIGC. As difíceis relações de “coabitação” entre o PR, Nino Vieira, e o PM, Carlos Gomes Júnior, levaram à demissão do Governo, por iniciativa do PR, logo em 25 de Outubro desse ano de 2005. Em 1 de Novembro, foi designado novo PM, o sociólogo Aristides Gomes, dissidente do PAIGC.

Em 9 de Novembro de 2005 era empossado o heteróclito Governo apoiado por um *Fórum de Convergência para o Desenvolvimento* (FCD), integrando partidários do PRS e do PUSD e dissidentes do PAIGC. Além da tensão política e da gravidade da situação económica, o Conselho de Segurança da ONU começava a mostrar «crescente preocupação» com o aumento da criminalidade e da insegurança, até porque o território da Guiné-Bissau passara a servir de «ponto de trânsito» para o tráfico de droga, como comprovavam «as crescentes apreensões de narcóticos»²².

Em 12 de Março de 2007 alterou-se o esquema de alianças políticas e como, apesar da viragem partidária, o PR não aceitasse exonerar o PM Aristides Gomes, a ANP aprovou em 19 de Março uma moção de censura – que acarretou a demissão do Governo. Em 9 de Abril de 2007, foi nomeado PM Martinho N’Dafa Cabi, licenciado em Economia do Trabalho e que, além de Vice-Presidente do PAIGC, beneficiava do apoio do CEMGFA, Tagmé Na Waie. Formou o terceiro Governo da legislatura de 2004-2008.

O programa do Governo só seria aprovado em Novembro. O PM não deixou de destacar as várias e imensas prioridades. Porém, a gravidade da situação provinha

²² Relatório do Secretário-Geral da ONU, S/2005/752, de 2 de Dezembro de 2005.

sobretudo da expansão do tráfico de droga, que tornara o território um trampolim para transporte da América Latina para a Europa. A República da Guiné-Bissau começava a ser qualificada de *narco-Estado* – qualificativo que, desde 2005, fora usado primeiro em surdina e, depois, pelos jornalistas já que, no caso, se conjugavam visivelmente algumas características dos chamados “Estados-falhados” com a circunstância de «pessoas bem colocadas no topo da hierarquia do Estado» serem «cúmplices» e beneficiarem desse tráfico²³.

Também adoptada por políticos e académicos, assim se generalizou a classificação da Guiné-Bissau como “Narco-Estado”, pois tornara-se uma área apropriada, controlada e corrompida pelos cartéis da droga, quer nas forças armadas quer no aparelho de Estado. Trata-se, mais rigorosa e academicamente, de um *Estado-paralelo*, ou seja, onde existe umnexo clandestino entre a liderança política formal e as facções no interior do aparelho de Estado com o crime organizado e/ou os especialistas em violência²⁴.

Em 5 de Agosto de 2008, aproximando-se o termo da legislatura, o PR dissolveu a ANP, exonerou o Governo e nomeou um governo de gestão, com Carlos Correia (pela terceira vez, depois das experiências de 1991 e de 1997) como PM.

As eleições realizaram-se na data prevista (16 de Novembro de 2008). O PAIGC alcançou uma expressiva maioria qualificada. Porém, confirmando que na cena política africana a maioria dos conflitos violentos tem origem em contestações pós-eleitorais²⁵, a luta pelo poder e os actos violentos continuaram. Em 17 de Dezembro, foram rejeitados pelo STJ os três recursos eleitorais e publicados os resultados oficiais das legislativas. A ANP pôde, então, ser empossada a 22 de Dezembro, elegendo para a sua presidência o candidato “oficial” do PAIGC, Raimundo Pereira. Em 25 de Dezembro, Carlos Gomes Júnior foi (pela segunda vez, depois de 2004) nomeado PM, acto que o próprio qualificou como sendo um «regresso à normalidade constitucional».

Os assassinatos, em 1 e 2 de Março de 2009, do CEMGFA Tagmé Na Waie e do PR Nino Vieira originaram uma situação de calamidade. Em 3 de Março, e perante a ANP que acabara de o eleger como seu Presidente, Raimundo Pereira tomou posse como PR interino.

²³ Ana Dias Cordeiro, “Guiné-Bissau, o primeiro narco-Estado de África”, in *Público*, de 9/08/2007, pp. 2 e 3.

²⁴ Cfr. Ivan Briscoe, *La prolifération del “estado paralelo”*, Documento de trabajo 71, Outubro de 2008, in www.fride.org.

²⁵ Assim, Albert Bourgi, “L’évolution du constitutionnalisme en Afrique: du formalisme à l’effectivité”, in *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 2002, n.º 52, PUF, p. 748.

Além da (falta de) competência para nomeação do novo CEMGFA, outra questão constitucional resultou da impossibilidade de cumprir os prazos previstos na Constituição. A solução encontrada foi um “Memorandum de acordo” (assinado pelo Presidente interino da ANP, PM, PAIGC e PRS) que, por um lado, suspendeu algumas restrições constitucionais aos poderes do PR interino, e, por outro, prorrogou o seu mandato - o que permitiu marcar a eleição presidencial para 28 de Junho. Quer dizer, fez-se um esforço para cumprir o espírito da Constituição, restabelecendo a ordem constitucional adequada.

Porém, sob um clima de medo e tensão, as prisões e “matanças” pelas forças militares regressaram na madrugada de 4 de Junho.

Dias depois, em mais um (e muito extenso) relatório, o Secretário-Geral da ONU - além de apelar à formação de uma comissão de inquérito “credível” para acabar com a onda de violência e de propor a criação de um “Gabinete Integrado das Nações Unidas na Guiné-Bissau” (ONUIGBIS), reforçando a presença da ONU - sublinhou que as eleições presidenciais constituiriam uma condição essencial para o restabelecimento integral da ordem democrática e desenvolvimento das necessárias e indispensáveis reformas²⁶. Por seu lado, a CPLP e outras organizações repetiam a sugestão de envio de uma força militar internacional de estabilização enquanto a CEDEAO (reunida na Cimeira de Abuja) reforçava a ajuda e os apelos de paz.

A primeira volta da eleição presidencial decorreu serenamente, embora com elevada abstenção (cerca de 40%). Na segunda volta, Malan Bacai Sanhá foi eleito PR com 224.259 votos (63,31%).

Mas a legitimidade eleitoral e a ajuda internacional continuaram a não ser suficientes²⁷. As tensões nas instâncias dirigentes e as interferências dos militares nos assuntos da governação mantiveram-se.

No seu relatório quadrimestral, em fins de Outubro de 2010, o Secretário-Geral da ONU qualificou a situação política e em matéria de segurança como «complexa e volátil». Referiu também as «repercussões negativas» do golpe de 1 de Abril e a predominância das instâncias militares sobre o poder judicial e, mesmo, sobre o executivo. Mais uma vez, pediu aos dirigentes da Guiné-Bissau para garantirem o

²⁶ Cfr. Relatório do Secretário-geral da ONU, *S/2009/302*, de 10 de Junho de 2009, e respectivo “Processo-verbal”, *S/PV.6149*, de 23/Junho/2009.

²⁷ Cfr. Dirk Kohnert, ““Democratization via Elections in an African “Narco-state”? The Case of Guinea-Bissau”, *Giga – Working Papers*, n.º 123, Fevereiro de 2010, pp. 12 e segs. (www.giga-hamburg.de), e Kai Thaler, “Avoiding the Abyss: Finding a Way Forward in Guinea-Bissau”, in *Portuguese Journal of International Affairs*, Outono/Inverno, 2009, pp. 3 e segs.

respeito pela ordem constitucional e pelo Estado de direito e defendeu um diálogo político aberto a todos, nomeadamente entre os principais actores das instituições políticas e militares do país, assim como da sociedade civil²⁸.

É o que aqui procuramos fazer. Proponho a abordagem de cinco temas e a pronúncia sobre seis questões, que nos levem a repensar e debater a Constituição da Guiné-Bissau.

8. Que constitucionalismo (I)? Cinco proposições

1.º tema: O colapso do Estado

A invenção e construção da Guiné-Bissau durou mais de século e a sua independência política é recente e adquirida pela via da luta de libertação nacional. O Estado nasceu progressivamente, de fora para dentro e, originariamente, conformado pelo PAIGC.

A legitimidade da luta armada prevalece há cerca de meio século. O “14 de Novembro de 1980” trouxe os militares para o poder.

Apesar do dinamismo proporcionado pela “transição para a democracia”, o colapso da República da Guiné-Bissau, a partir do início da década de 1980, não foi uma excepção à evolução do constitucionalismo africano. Ou seja, mais do que um problema de Constituição, prepondera a debilidade (se não ausência) do Estado.

Mas esse colapso, na Guiné-Bissau, tem merecido diferentes qualificações e tem-se acentuado.

2.º tema: A transição para a democracia

A classe dirigente actual resulta da assimilação recíproca de dois grupos: os veteranos «da luta» (políticos e militares), por um lado, e os “jovens tecnocratas”, descendentes da elite urbana, por outro.

A instabilidade política tem muitas causas: as disputas políticas e étnicas, o peso e “liderança” dos militares, a dimensão pessoal (e patrimonial) do poder, as cisões partidárias e, sobretudo, a fraca institucionalização do Estado e da sociedade.

²⁸ Cfr. Relatório do Secretário-Geral da ONU, *S/2010/550*, de 25 de Outubro 2010, e respectivo “Processo-verbal”, *S/PV.6416*, de 5/Novembro/2010.

A transição não trouxe uma maior descentralização e participação. A organização política é urbana e continua concentrada no executivo (PR e Governo). O aparelho de Estado não funciona e, fora da capital, é uma ficção.

3.º tema: A vigência da constituição

Formalmente, continua vigente a Constituição datada de 1984, na redacção de 1997. Com respeito dos seus limites, prosseguiu-se, através das quatro revisões aprovadas entre 1991 e 1995, uma transição para a democracia representativa e o Estado de direito. Alcançou-se, assim, uma nova Constituição material, dita «de 1993» (por ser a data da revisão nuclear).

Esta Constituição vai na terceira vigência sem ser normativa, pois nem as suas normas têm dominado efectivamente o processo político, nem o poder se adaptou e submeteu a elas.

Porém, a Constituição tem-se mantido como referência ou bandeira e várias vezes serviu para firmar posições na articulação entre os órgãos de poder. Por outro lado, embora não tenha impedido as crises, em contrapartida, o regresso à democracia que se lhes tem seguido foi sempre operado pela via da restauração constitucional. Apesar disso, como já então dizia o preâmbulo da frustrada Constituição de 2001, impõe-se aprovar uma nova Constituição que seja, ela, «harmoniosa e estruturada com base nos princípios de uma democracia pluralista» e garanta «a estabilidade da lei fundamental e a possibilidade de alternâncias políticas que se sucedessem sem sobressaltos». Ainda não se conseguiu tal feito.

4.º tema: O Estado de direito democrático

O conceito de democracia é múltiplo: por um lado, sucessivamente, autodeterminação, participação e libertação; por outro, simultaneamente, forma de vida, legitimação do poder e organização do poder.

Como, em África, o poder não se reparte, a defesa da democracia pressupõe a criação de contra-poderes e a participação das autoridades tradicionais. A ampla extensão do conceito de Estado de direito democrático parece desadequada, devendo ser substituída pela restrição a um Estado de legalidade, delimitado (isoladamente) por três princípios ou valores: a garantia dos direitos fundamentais, a separação de poderes e o princípio democrático (como sustenta E. Kaffit Kosta).

5.º tema: O princípio do Estado constitucional

O constitucionalismo visa assegurar a separação de poderes (para que o poder não possa abusar do poder) e garantir os direitos fundamentais (sobretudo, a liberdade e a igualdade). A vigência de qualquer constituição pressupõe (e impõe) o fim da violência política e a vivência democrática. A não efectividade das normas constitucionais e a inanidade do Estado bissau-guineense reproduzem uma constante africana: a proliferação de constituições sem constitucionalismo.

Na Guiné-Bissau - apesar de os militares não assumirem, formalmente, a detenção e exercício do poder político -, a edificação do Estado constitucional e o reforço da coesão nacional continuam reféns do «império marcial» que reduziu o Estado a factores e valores antidemocráticos.

9. Que constitucionalismo (II)? Seis questões

Na Guiné-Bissau, o “anseio constitucional” mantém-se, mas o constitucionalismo depende da resolução de, pelo menos, seis questões “fracturantes” ou determinantes:

- a)- a subordinação do poder militar ao poder civil;
- b)- a eficácia da governação e o papel do primeiro-ministro, pois a coabitação não se mostrou viável e o semipresidencialismo não tem provado;
- c)- a representação do poder tradicional (num conselho consultivo ou segunda câmara) e o estatuto da oposição (que impeça o arbitrário e o autoritarismo);
- d)- a garantia dos Direitos de Liberdade;
- e)- a independência, credibilidade e eficiência do poder judicial, sobretudo quanto ao processo penal;
- f)- o sentido da jurisdição constitucional, pois esta tem privilegiado os actos políticos e o contencioso eleitoral.

O caminho é longo.