

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/337448261>

JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS NA GUINÉ-BISSAU DEBATES E PERSPETIVAS

Book · November 2019

CITATIONS

0

READS

190

12 authors, including:



James Putzel

The London School of Economics and Political Science

55 PUBLICATIONS 1,412 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



Carlos Sangreman

University of Aveiro

37 PUBLICATIONS 52 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Impacto Económico da Língua Portuguesa - Projeto Instituto Camões (2005/06) [View project](#)



Guiné-Bissau LAB [View project](#)

JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS NA GUINÉ-BISSAU

DEBATES E PERSPETIVAS

PROMOTORES

acep



CEAAL | Centro de Estudos sobre
África, Ásia e América Latina

APOIO

C CAMÕES
INSTITUTO
DA COOPERAÇÃO
E DA LINGUA
PORTUGAL
MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS

TÍTULO

Justiça e Direitos Humanos na Guiné-Bissau:
Debates e Perspetivas

AUTORES

Vários

COORDENAÇÃO E EDIÇÃO

ACEP [Associação para a Cooperação Entre os Povos]

CEsA [Centro de Estudos sobre África, Ásia e América Latina]

CAPA E CRIAÇÃO GRÁFICA

Frederico Pauleta / ACEP

PAGINAÇÃO E REVISÃO

Rita Cavaco / ACEP

IMPRESSÃO

GUIDE Artes Gráficas

DATA

Março de 2019

ISBN

978-989-8625-18-2

DEPÓSITO LEGAL

APOIO FINANCEIRO

Camões - Instituto da Cooperação e da Língua

Esta publicação foi elaborada com o apoio do Camões, I. P.

O conteúdo do mesmo é da responsabilidade exclusiva dos autores e dos promotores, e em nenhum caso pode considerar-se como reflectindo o ponto de vista dos financiadores.

A ACEP e o CEsA não confirmam nem infirmam quaisquer opiniões expressas pelos autores na presente publicação.

6 INTRODUÇÃO

PARTE I

13 ACESSO À JUSTIÇA, DIREITOS E PRISÕES NA GUINÉ-BISSAU: DADOS E PERCEÇÕES 2010-2018

CARLOS SANGREMAN, BUBACAR TURÉ E RITA CAVACO

INTRODUÇÃO – OBJETIVO E ENQUADRAMENTO	13
A GUINÉ-BISSAU COMO ESTADO FRÁGIL	16
O SISTEMA JUDICIAL E O SISTEMA TRADICIONAL/COSTUMEIRO	20
O ACESSO À JUSTIÇA	21
DIREITOS HUMANOS E O SISTEMA PRISIONAL NA GUINÉ-BISSAU	23
A CREDIBILIDADE DAS INSTITUIÇÕES DA JUSTIÇA	34
OS CENTROS DE ACESSO À JUSTIÇA (CAJ)	38
CONCLUSÕES	44
REFERÊNCIAS	47

50 QUALIDADE DA JUSTIÇA NA GUINÉ-BISSAU: AVALIAÇÃO E RECOMENDAÇÕES

CARLOS SANGREMAN E LUÍS VAZ MARTINS

INTRODUÇÃO: O ÂMBITO E A ORGANIZAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO	50
A QUALIDADE DA JUSTIÇA	52
PEQUENA REVISÃO INTERNACIONAL	54
A SITUAÇÃO DA JUSTIÇA NA GUINÉ-BISSAU	57
A METODOLOGIA DE MONITORIZAÇÃO DA JUSTIÇA	68
OS TEMAS DAS ENTREVISTAS E DOS INQUÉRITOS AOS ATORES DO SISTEMA	70
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	87
REFERÊNCIAS	92

95	A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA JURÍDICO NA GUINÉ-BISSAU (1973-2018)	<i>FREDERICO PAULETA</i>
	REVISÃO DA LITERATURA	95
	CONCLUSÃO	119
	REFERÊNCIAS	122
124	O DILEMA CONSTITUCIONAL NA GUINÉ-BISSAU: REVER O TEXTO VIGENTE OU MUDAR DE CONSTITUIÇÃO?	<i>FERNANDO LOUREIRO BASTOS</i>
	APRESENTAÇÃO DO DILEMA CONSTITUCIONAL	124
	O TEXTO CONSTITUCIONAL EM VIGOR NA GUINÉ-BISSAU	126
	TRÊS PRESSUPOSTOS PARA O ENQUADRAMENTO DA DISCUSSÃO DAS OPÇÕES E ESCOLHAS CONSTITUCIONAIS	127
	FONTES DE UM FUTURO DIREITO CONSTITUCIONAL NA GUINÉ-BISSAU	132
	ONZE MATÉRIAS CARECIDAS DE APERFEIÇOAMENTO NA OPÇÃO DE REVISÃO DO TEXTO VIGENTE	133
	BREVES CONCLUSÕES	143
PARTE II _DEBATES E SEMINÁRIOS		
147	DEBATE “JUSTIÇA E PRISÕES NA GUINÉ-BISSAU” BISSAU 4 DEZEMBRO 2018	
154	SEMINÁRIO “COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E ACESSO À JUSTIÇA NA GUINÉ-BISSAU” LISBOA 14 MARÇO 2019	
165	ANEXOS	
	ANEXO – TIPOLOGIA DE CASOS APRESENTADOS AOS CAJ	167

SIGLAS E ACRÓNIMOS

ACEP – ASSOCIAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO ENTRE OS POVOS

ACRESOR – AÇÃO PARA A REINTEGRAÇÃO SOCIAL DOS DETENTOS

ADIM – ASSOCIAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DAS MULHERES

CAJ – CENTROS DE ACESSO À JUSTIÇA

CEDEAO – COMUNIDADE ECONÓMICA DOS ESTADOS DA ÁFRICA OCIDENTAL

CEPEJ – COMMISSION EUROPÉENNE POUR L'EFFICACITÉ DE LA JUSTICE

CESA – CENTRO DE ESTUDOS SOBRE ÁFRICA, ÁSIA E AMÉRICA LATINA

COCN – COMISSÃO DA ORGANIZAÇÃO DA CONFERÊNCIA NACIONAL CAMINHOS PARA PAZ

GEIOJ – GABINETE DE ESTUDO, INFORMAÇÃO E ORIENTAÇÃO JURÍDICA

GICJU – GABINETE DE INFORMAÇÃO E CONSULTA JURÍDICA

FCT – FUNDAÇÃO PARA A CIÊNCIA E A TECNOLOGIA

INE – INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA

LGDH – LIGA GUINEENSE DOS DIREITOS HUMANOS

LOT – LEI ORGÂNICA DO TRIBUNALIS

MICS – MULTIPLE INDICATOR CLUSTER SURVEY

OHADA – ORGANIZAÇÃO PARA A HARMONIZAÇÃO DE ÁFRICA DO DIREITOS DOS NEGÓCIOS

PAIGC – PARTIDO AFRICANO PARA A INDEPENDÊNCIA DA GUINÉ E CABO VERDE

PNIEG – POLÍTICA NACIONAL PARA A IGUALDADE E EQUIDADE DE GÉNERO

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO

TISCO – TILBURG INSTITUTE FOR INTERDISCIPLINARY STUDIES OF CIVIL LAW AND CONFLICT RESOLUTION SYSTEMS

UEMOA – UNIÃO ECONÓMICA E MONETÁRIA DO OESTE AFRICANO

UNIOGBIS – UNITED NATIONS INTEGRATED PEACE BUILDING OFFICE IN GUINEA-BISSAU

INTRODUÇÃO

O debate sobre a justiça apresenta-se fundamental para compreender as condições de realização dos direitos fundamentais. A reflexão sobre justiça e direitos humanos na Guiné-Bissau, que permeia o projeto “A cooperação na promoção dos Direitos Humanos: o caso da Justiça na Guiné Bissau no Observatório dos Direitos”, promovido pela ACEP e pelo CESA e financiado pelo Camões-ICL, insere-se no trabalho de ambas as organizações com a Liga Guineense dos Direitos Humanos no Observatório dos Direitos. Este Observatório tem realizado, desde 2015, a recolha e análise de dados, em todo o território da Guiné-Bissau, sobre a realização dos direitos sociais e económicos, representando, a reflexão sobre a justiça, um contributo para a dinamização do debate e do conhecimento sobre uma das áreas de monitoria mais importantes para o desenvolvimento do país. Por outro lado, a ACEP participou, como organização associada, num projeto da Liga Guineense dos Direitos Humanos sobre impunidade na Guiné-Bissau, e investigadores do CESA têm vindo a realizar investigação e a publicar artigos sobre a justiça, o Estado e a cooperação internacional neste país.

O projeto que está na origem desta publicação visou assim, por um lado, recolher, numa perspetiva diacrónica, elementos da reflexão sobre a justiça no país, as estratégias e modelos de organização do sistema, os seus desafios, cobrindo o período desde a independência até à atualidade, e numa perspetiva sincrónica, o quadro presente, no que respeita à configuração do sistema, à qualidade e acesso à justiça, a práticas concretas de promoção do acesso e da qualidade, e a reflexões e debates atuais sobre o setor. A questão da cooperação permeia a recolha de dados e de literatura, nomeadamente no que respeita a programas e práticas concretos promovidos pelo Estado da Guiné-Bissau e por ONG, em parceria com instituições e organizações internacionais, contudo, não constitui a temática central da pesquisa.

A recolha e análise de dados sobre as conceções, discursos, modelos institucionais e estratégias que têm suportado a construção do setor da justiça na Guiné-Bissau des-

de a independência são discutidas considerando o processo de construção das instituições, e seus desafios. As discussões sobre fragilidade do Estado são aqui integradas para evidenciar a complexidade da modulação e implementação de sistemas jurídicos capazes de garantir os direitos fundamentais dos cidadãos em contextos de instabilidade política, marcados por episódios de violência, em sociedades caracterizadas pelo pluralismo étnico-religioso, e jurídico.

Para mapear alguns elementos da construção histórica, foram recolhidos ao longo do projeto, dados de arquivo sobre as intervenções e reflexões dos dirigentes do PAIGC, ainda durante o período da luta de libertação, sobre a questão da justiça, que se apresentava como uma área chave, quer no que respeita à dinâmica política e militar do partido, quer no que concerne à administração das zonas libertadas e à capacidade de dirimir conflitos sociais a partir de quadros normativos distintos dos coloniais. Após a independência, a questão do pluralismo jurídico, e da sua complexidade na administração da justiça, surgia nos discursos dos dirigentes do PAIGC ligados à justiça, em particular a complexidade na conciliação entre os modelos socioculturais dos diversos grupos étnicos, entre estes e os princípios ideológicos do partido, e os desafios de construção de um sistema que respondesse aos desafios e aspirações do país. Na segunda metade dos anos setenta, e ao longo das duas décadas seguintes, sendo a Guiné-Bissau governada num sistema de partido único, os pressupostos do sistema judicial seguiam o quadro ideológico do PAIGC, mas igualmente elementos que permaneceriam do direito colonial, do direito costumeiro dos diversos grupos étnicos e do direito internacional. Num contexto de pluralismo jurídico, a transformação social que se seguiu à independência, em particular o processo de ajustamento estrutural, a crise económica, a redução do papel do Estado e as deslocações populacionais, tensionaria os mecanismos “tradicionais” de controle social dos diversos grupos étnicos, introduzindo no debate sobre a justiça a emergência de fenómenos como os da delinquência juvenil.

Em meados dos anos noventa, a transição para um sistema pluripartidário, o setor da justiça sofreria transformações com a separação dos poderes, o reconhecimento de direitos, liberdades e garantias aos cidadãos, e o entendimento do acesso à justiça como direito elementar, sendo este um período igualmente marcado por graves conflitos políticos e episódios de violência que permanecem impunes. Apesar dos

constrangimentos, a construção de legislação e de mecanismos jurídicos para responder às demandas em termos de direitos humanos tem, contudo, prosseguido, reconhecendo por exemplo, a necessidade de garantir a proteção das crianças de práticas nefastas como a mutilação genital feminina e de promover maior igualdade de gênero. A aplicação efetiva desses preceitos legais permanece um desafio, requerendo a construção de respostas inovadoras que permitam melhorar o acesso à justiça pelas camadas sociais mais vulneráveis. O trabalho dos Centros de Acesso à Justiça (CAJ), programa do Ministério da Justiça apoiado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) constitui, na atualidade, o instrumento central de promoção do acesso à justiça em particular pelas populações excluídas do sistema por iliteracia e/ou pobreza.

No que respeita às análises da situação presente, são apresentados neste livro dois artigos, que podem ser entendidos de modo complementar, que analisam algumas dimensões determinantes do setor da justiça: a qualidade do sistema, incluindo a sua organização, o desempenho, infraestruturas, recursos humanos, financiamento, procedimentos, e o acesso, nomeadamente, dados quantitativos de utilização e perceções da população relativamente ao setor. No que se refere ao funcionamento, procurou-se caracterizar as principais componentes do sistema e recolher, junto dos seus principais intervenientes, elementos de avaliação relativos ao modelo e ao modo como este opera, suas potencialidades e constrangimentos. Nesse sentido, são apresentadas algumas conclusões e recomendações consideradas pertinentes para a melhoria do funcionamento do sistema judicial no país. Quanto ao acesso à justiça, procurou-se compreender as condições de utilização dos serviços pelos cidadãos através de indicadores como a distância em relação aos tribunais, utilização dos Centros de Acesso à Justiça nas várias regiões do país, o modo como os cidadãos acedem a estes centros, a tipologia de casos aí apresentados, e a perceção dos cidadãos em relação aos diversos intervenientes. Conclui-se que programas como os Centros de Acesso à Justiça, e as parcerias com organi-

zações como a Liga Guineense dos Direitos Humanos, têm permitido uma maior proximidade dos cidadãos às instituições jurídicas, que mesmo no interior do país, têm vindo a garantir uma maior presença do Estado.

Uma terceira linha de reflexão sobre justiça e direitos humanos é a que se refere à revisão constitucional e ao debate em torno desta. Discute-se a revisão ou alteração integral da Constituição da Guiné-Bissau, as suas principais fragilidades e opções futuras perante os episódios de instabilidade política que têm evidenciado a centralidade e a pertinência deste tema.

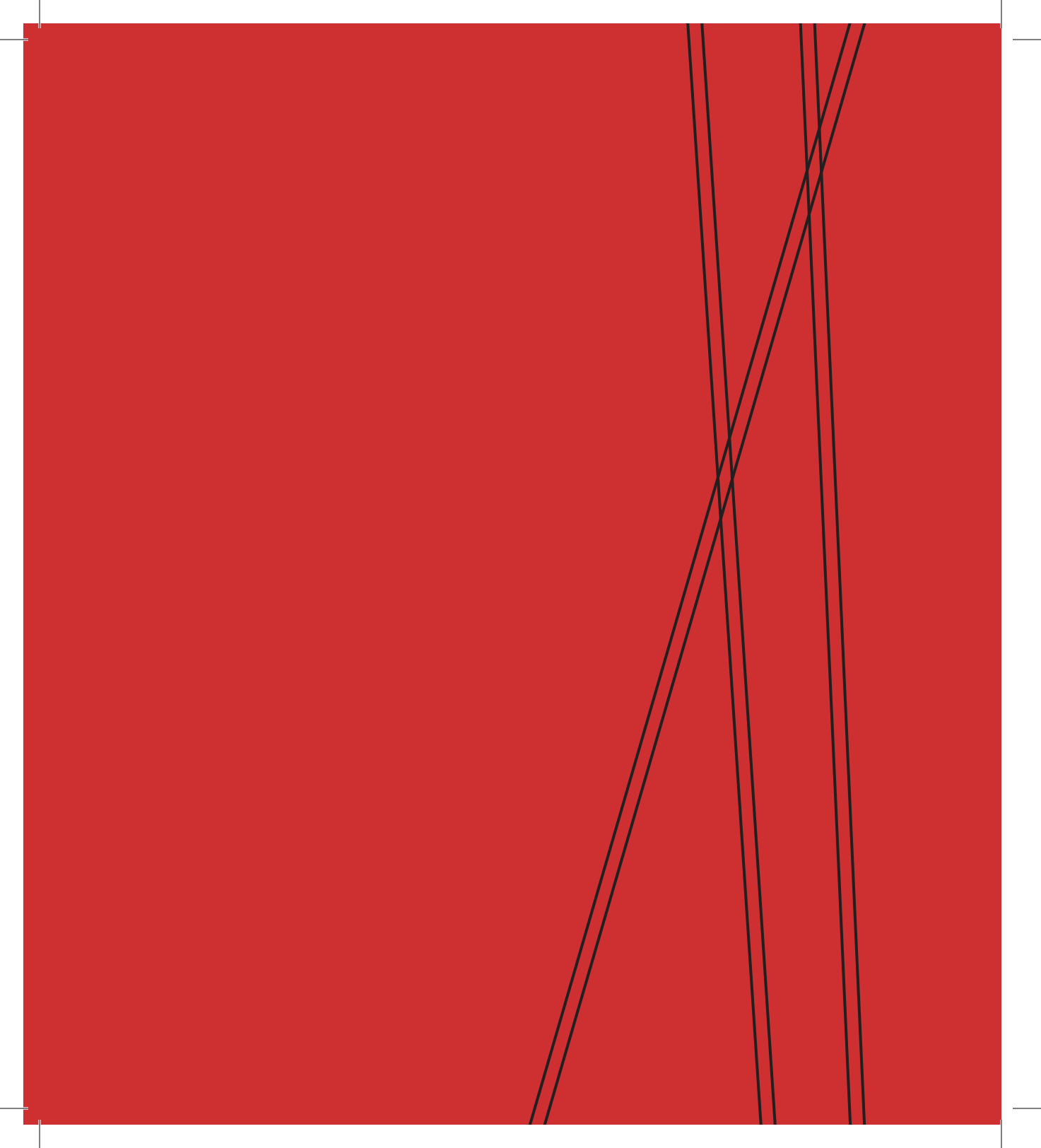
O livro reúne ainda sínteses dos dois eventos realizados no âmbito do projeto, um na Guiné-Bissau e outro em Portugal. Em Bissau, o debate foi organizado em conjunto com a Liga Guineense dos Direitos Humanos e o Observatório dos Direitos e contou com a participação das antenas da Liga em todo o território, responsáveis pela recolha de dados, mediação de acesso à justiça e reporte de casos de abuso de direitos, bem como com representantes dos Centros de Acesso à Justiça, da Liga Guineense dos Direitos Humanos e da ONG Manitese. Estas duas ONG intervêm, no caso da Liga, na mediação entre as entidades do sistema de Justiça e os cidadãos, e no caso da Manitese, na relação com as entidades prisionais para melhorar a integração social dos reclusos após o cumprimento das penas.

Neste sentido, a sessão esteve centrada em programas, estratégias e práticas concretas de promoção do acesso à justiça, suas potencialidades e dificuldades. Em Lisboa, a discussão foi alargada para incluir a reflexão sobre a cooperação com países considerados “Estados Frágeis”, nomeadamente as limitações e potencialidades deste conceito na discussão da construção institucional em contextos de pós-conflito, violência e instabilidade. Foi apresentada uma visão geral, e um balanço, dos Centros de Acesso à Justiça, principalmente do seu papel na promoção do acesso das pessoas em situação de maior vulnerabilidade, uma reflexão sobre a violência baseada no género e o acesso à justiça pelas vítimas, e uma análise da Constituição do país e da discussão relativa à sua revisão.

O livro encontra-se assim dividido em duas partes. A primeira inclui contributos de autores que se debruçaram sobre a questão da justiça na Guiné-Bissau a partir de vários pontos de vistas. A segunda parte do livro reúne um conjunto de intervenções realizadas por ONG, investigadores, consultores e funcionários públicos que estudam e trabalham sobre e no setor da justiça na Guiné-Bissau e que participaram nos debates e seminários organizados.

The image features a solid red background. On the left side, there are several thin, black, slightly curved lines that appear to be part of a larger, partially visible diagram or structure. In the upper-left quadrant, the text "PARTE I" is written in a simple, black, sans-serif font.

PARTE I



ACESSO À JUSTIÇA, DIREITOS E PRISÕES NA GUINÉ-BISSAU: DADOS E PERCEÇÕES 2010-2018

Carlos Sangreman¹, Bubacar Turé², Rita Cavaco³

INTRODUÇÃO – OBJETIVO E ENQUADRAMENTO

Este texto tem por objetivo procurar contribuir para a compreensão da evolução nestes últimos 18 anos do século XXI, do acesso à justiça por parte da população na Guiné-Bissau, partindo de documentos já existentes, de dados recolhidos pelo Observatório dos Direitos, pelos Centros de Apoio a Justiça (CAJ) e de inquéritos, projetos e estudos que recolhem dados sobre essa temática mesmo não sendo o seu foco principal. Combina três anos (2014-2016) de dados sobre direitos humanos económicos e sociais, recolhidos em sete das oito regiões e na capital – Bissau – da Guiné-Bissau, dados de frequência dos Centros de Apoio a Justiça existentes no país entre 2011 e 2018, estudos promovidos pelo PNUD sobre vários aspetos da justiça guineense como a articulação entre o formal e o tradicional ou a qualidade da justiça, e ainda documentos governamentais de reforma do sistema judicial produzidos por vários governos, pelo próprio sistema e por consultores e organizações internacionais.

A justiça é uma das mais antigas funções dos estados soberanos, juntamente com a segurança. Mesmo nos tempos em que não se colocava a obrigação do poder instituído criar e manter bens públicos como as estruturas de saúde, educação, segurança social, rodoviárias, etc., a administração da justiça era uma função atribuída ao poder mais alto na hierarquia pública – imperador, rei, cônsul, sátrapa, califa, régulo – e foi

¹ Investigador do Centro de Estudos sobre Ásia, África e América Latina

² Membro da direção da Liga Guineense dos Direitos Humanos

³ Associação para a Cooperação Entre os Povos e Centro de Estudos sobre Ásia, África e América Latina

dando origem a um corpo de funcionários públicos e a uma estrutura em que o poder delegava essa função específica, articulada com as entidades vocacionadas para a segurança – forças armadas ou militares e polícias com mais ou menos especialização - que se constitui hoje como o sistema de justiça dos diferentes países ou nações. A evolução da ideia do acesso generalizado da população à justiça como direito humano foi complexificando essa estrutura e especializando esses funcionários, que viram o seu estatuto social ser valorizado continuamente e cuja função se tornou um dos poderes em que assenta o modelo político de equilíbrios de forças designado por democracia, não tendo perdido a característica de não dependerem de eleições (exceto em casos muito pontuais e localizados ao nível de primeira instância) nem dos outros poderes soberanos (em diferentes graus conforme a aplicação do modelo democrático em países concretos) mas apenas da sua interpretação da legislação, concebida e aprovada por outros órgãos de soberania. No entanto, esta característica não elimina, num Estado de Direito, a responsabilidade da prestação de contas e avaliação junto da sociedade por parte dos magistrados do Ministério Público, dos juízes e dos advogados como intervenientes principais do sistema judicial.

Esse sistema judicial na Guiné-Bissau, construído depois da independência, assentou, a partir de 1991, com o fim da organização do estado a partir do monarquismo, nessa ideia de independência da aplicação da lei e numa realidade constituída por três componentes: o sistema colonial, o sistema judicial organizado pelo PAIGC durante a guerra de libertação e o sistema de justiça tradicional ligado aos costumes das etnias existentes no país. Inspirou-se diretamente no sistema português pós – 25 de Abril, também ele fruto de uma rutura com o regime autoritário salazarista. Essas componentes evoluíram considerando também um conjunto de regras imperativas jurídicas decorrentes dos estados financiadores de projetos de desenvolvimento, de agências financeiras multilaterais ou mesmo de empresas multinacionais na área económica e financeira, bem como da segurança contra o terrorismo, do tráfico de droga e de armas e do crime internacional em geral. O pluralismo jurídico nacional tem hoje de se articular com o pluralismo jurídico internacional.

Esse sistema tem hoje uma configuração padrão, similar a outros países, com tribunais de várias instâncias, de especialidade (mesmo que haja acumulações), de códigos legislativos e processuais, advogados, juízes e funcionários. Pensamos que a prin-

cipal especificidade do atual sistema judicial guineense ainda deriva da transformação do sistema de Tribunais Populares em Tribunais de Sector (ou de ingresso), com funções reais de primeira instância. Como escreve Guerreiro, Sara e outros (2011) “Ainda na fase do partido único, existiam, de facto, 267 tribunais, denominados Tribunais Populares de Base, nos quais administrava justiça um colectivo de três juízes eleitos pela população local e existia um representante do Ministério Público que era o representante do partido na área. Em 1993 foram criados os Tribunais de Sector, (Decreto-lei n.º 6/93, de 13 de Outubro), substituindo os Tribunais Populares de Base. Os Tribunais de Sector “visam administrar a justiça de forma simplificada e com base em ampla participação popular” (cfr. artigo 1.º). De referir ainda que estes tribunais privilegiam a busca de consenso e equidade na resolução dos litígios (cfr. artigo 2.º), competindo-lhes resolver apenas as causas de menor complexidade (cfr. artigo 12.º)” (extratos de parágrafos). Tais tribunais estão incluídos no Plano de Reforma da Justiça 2010-2015 que planeou mesmo a abertura de mais oito desses tribunais.

A inexistência de dados de qualidade recolhidos pelo sistema judicial de forma padronizada, em articulação com o Instituto Nacional de Estatística da Guiné-Bissau, como é norma noutros países, impossibilita uma análise rigorosa e uma decisão sobre a reforma do sistema que todos consideram premente, mas cuja justificação tem várias vertentes que carecem de uma quantificação inexistente. Entre os indicadores a aferir, encontra-se o número de processos entrados, saídos e pendentes de uma Vara seja ela qual for; o número de processos que entraram nos últimos anos nos tribunais de instâncias de recurso; o número de sentenças que ficaram por executar; o tempo médio de instrução e julgamento por tipo de crime, etc.. O registo e comunicação superior destes dados depende da vontade de funcionários que sabem que se não enviarem os relatórios correspondentes nada lhes acontece disciplinarmente, pois os órgãos superiores do sistema não têm a noção da necessidade da existência desse tipo de dados para a definição de políticas públicas.

GUINÉ-BISSAU COMO ESTADO FRÁGIL

A classificação de países como “frágeis”, “falhados” ou “em situação de fragilidade” tem sido útil para chamar a atenção da comunidade internacional para as necessidades específicas de países cuja estrutura institucional pública não tem capacidade de executar políticas de desenvolvimento aprovadas pelos seus órgãos de soberania seja qual for o regime político existente.

No entanto, o termo tem sido utilizado para países onde a fragilidade institucional se manifesta de forma muito diferente. Um país como a República Centro Africana com 14 grupos paramilitares armados que lutam por dominar regiões geográficas ou como Cabo Verde, sem conflitos armados mas onde o isolamento ilhéu e o clima seco dificultam a sobrevivência básica a partir da agricultura ou pesca, têm um tipo de fragilidades completamente diferentes de um país como a Guiné – Bissau onde a fragilidade se expressa pela insuficiência de receitas do estado com origem em impostos ou de outras fontes para sustentar o orçamento geral do estado, pelo funcionamento caótico das instituições com aumento de tráfico de drogas para a Europa, greves de professores que anulam anos letivos inteiros, interferência de militares nas decisões políticas que só se atenuou desde 2014, um tecido empresarial muito fraco e pouco concorrencial, um sistema de saúde dependente de ajudas internacionais e um acesso à justiça limitado pelas distâncias, pelo custo, pelas complexidade da matriz judicial e pela falta de credibilidade junto da população.

O *Réseau International sur les situations de conflit et de fragilité* (INCAF), do CAD da OCDE propõe uma definição em que se designa por estado frágil aquele que não consegue responder às expectativas da população nem gerir politicamente a evolução dessas expectativas face às capacidades e recursos disponíveis. O INCAF enquadra esta definição afirmando: “fragilidade, conflito e violência não são a mesma coisa, mas podem reforçar-se mutuamente.” Esta definição é ampla e engloba tanto os estados que têm conflitos armados permanentes no seu território como aqueles que têm uma permanente má governação mesmo sem conflitos armados.

A fragilidade pode pois expressar-se por uma alta taxa de criminalidade, por instabilidade no funcionamento das instituições públicas, por uma ausência de bens

públicos (escolas, saúde, água potável, energia, segurança, justiça, rodovias, etc.) em partes habitadas do território. Kofi Annan (2005) sintetiza esses bens públicos no desenvolvimento, na segurança e nos direitos humanos, orientando o debate para além dos ODM (vigentes na altura em que escreve). O “Programa Global de Justiça e de Segurança” do PNUD que se iniciou em 2008 sublinha a importância do apoio ao Estado de Direito em cinco domínios prioritários, dos quais se salienta o terceiro domínio: o apoio ao desenvolvimento das capacidades das instituições judiciais. A OECD afirma que fragilidade se refere a uma variedade de situações como: “países em crise, países em guerra, em contexto de reconstrução, crises humanitárias e naturais, situações de pobreza extrema.” Acrescenta uma tipologia de indicadores em quatro grandes categorias: Indicadores políticos; Indicadores Sociais; Indicadores Económicos e Indicadores Ambientais.

A Guiné-Bissau como estado frágil, ou em situação de fragilidade, cabe nessas definições, pois apesar de apenas ter tido um conflito armado em 1998, desde que se tornou independente em 1973, teve vários golpes de Estado militares com mortes e fuzilamentos mas sem conflitos armados alargados. As suas instituições não souberam construir uma capacidade para responder às expectativas dos nacionais, geradas no período de luta pela independência, e a instabilidade permanente expressa em sucessivos governos, alterações frequentes no Ministério Público e nas direções de diferentes instituições, pouca intervenção da Assembleia Nacional eleita, conflitos entre a presidência e os restantes órgãos de soberania, só permite ter uma fraca gestão dessas mesmas aspirações, deixando zonas do país com pouca ou nenhuma presença de qualquer entidade que possa ser facilmente identificada pela população como presença do estado como escolas, centros de saúde, justiça e segurança, eletricidade, água potável, rodovias, transportes públicos, etc. Essa fragilidade é uma das causas principais dos níveis de pobreza do país.

Com efeito, no século XXI a fragilidade da Guiné – Bissau expressou-se num golpe de Estado que levou os militares ao poder, indicando um governo civil e um presidente da República de transição (vice-presidente do parlamento) entre abril 2012 e abril de 2014 contra o governo resultante das eleições de 2010 ganhas pelo Partido para a Independência da Guiné e de Cabo Verde (PAIGC). Essa situação permaneceu até novas eleições legislativas e presidenciais em abril 2014, “livres e justas”. As pri-

meiras foram ganhas pelo mesmo partido com uma curta maioria parlamentar e as segundas pelo candidato apoiado por esse mesmo partido. O governo e o presidente da República resultantes desentenderam-se em poucos meses e foi-se instalando progressivamente o caos nas relações entre o poder executivo, legislativo e presidencial, sem intromissão das novas chefias militares.

Como consequência dessa instabilidade, apesar de não existirem conflitos armados, os governos de iniciativa presidencial sucederam-se, a Assembleia Nacional deixou de reunir em plenário e as verbas de ajuda ao desenvolvimento só entraram no país parcialmente para permitir que continuasse a haver eletricidade, água, obras públicas, salários da função pública e segurança. Mesmo assim, se consultarmos os jornais encontram-se muitas notícias sobre acordos de cooperação de países tão diferentes como a Venezuela, o Níger ou a China. A análise da situação guineense feita pela OCDE em 2016 salienta que, depois das eleições em 2014 e da Mesa Redonda de financiadores em Bruxelas, em março de 2015, a confiança do setor privado voltou, a procura interna cresceu e a reforma das finanças permitiu ter nos primeiros seis meses de 2015 uma receita fiscal superior em 75% à do mesmo período de 2014 (OCDE Africa Outlook, 2016, Guiné – Bissau). A economia evoluiu a uma taxa de crescimento muito positiva de 2,7 % PIB real em 2014, com uma previsão de 4,8% em 2015 e de 5,7% em 2016 refletindo a retoma do comércio e da restauração/hotelaria, das exportações de caju, da produção agrícola e do consumo privado, mas com todas as previsões dependentes do “clima sociopolítico” (OCDE Africa Outlook, 2016, Guiné - Bissau).

A interpretação que fazemos das causas desta instabilidade aponta para duas lógicas que disputam o poder. A primeira tem a ver com os modelos de relações políticas entre a presidência e os restantes órgãos de soberania. O sistema de governo guineense é o semipresidencial de pendor parlamentar com absoluta separação de poderes. Mas a prática dos dois titulares, eleitos em eleições gerais avalizadas por observadores, que foram durante mais tempo detentores da pasta presidencial (Nino Vieira e Kumba Yalá) sempre foi de exercerem o cargo como se fossem chefes do executivo. O atual presidente João Mário Vaz (Jomav) é o primeiro presidente eleito que tem dificuldade em continuar aquele modelo, pois defronta um presidente do partido mais votado, que interpreta as funções dos dois órgãos – presidência e governo – de forma dife-

rente, mais perto do parlamentarismo do que do semipresidencialismo, num modelo de equilíbrio permanente de forças resultante do debate de ideias e de soluções de política económica e social no seio da Assembleia Nacional, com respeito estrito dos resultados eleitorais.

Como os interesses dos grupos sociais em que se revê não são coincidentes com essa interpretação da divisão de poder, o presidente abriu e mantém um conflito que não permite a estabilidade que a população deseja. E se parte da comunidade internacional está pronta para ajudar a consolidar um sistema de equilíbrios institucionais, como se pode confirmar consultando as Resoluções adotadas pelo Conselho de Segurança da ONU ao longo deste período, outra parte pode considerar que essa alteração vai, a médio prazo, pôr em causa os presidentes em exercício noutros países, incluindo alguns da sub-região (Resolução do Conselho de Segurança, nº 2267 (2016) de 26 de Fevereiro). A segunda lógica nesta disputa de poder tem a ver com o papel dominante do poder político na regulação das relações económicas do país e o acesso aos fundos prometidos pela comunidade internacional na Mesa Redonda em Bruxelas em 2014.

As opções da nova direção do PAIGC levam a uma diminuição do liberalismo económico e a uma muito maior regulamentação do estado sobre as atividades geradoras de lucro e da respetiva cobrança de impostos, retomando algumas ideias do planeamento central pós-independência, mas agora em contexto de mercado livre e regulado, visando aumentar a receita pública com origem interna como forma de construção da sustentabilidade do país. Pensamos que estas duas lógicas atravessam os próprios partidos que disputam o poder originando dissidências no PAIGC, no principal partido da oposição (Partido da Renovação Social) e deram origem a um novo partido, o Movimento de Alternativa Democrática – Grupo dos 15 (MADEM-G15) que vai disputar as eleições legislativas. A interação entre os grupos sociais que disputam o poder político (1ª lógica) e o poder económico (2ª lógica) foi-se radicalizando sobretudo a partir da opção presidencial de nomear governos e a paralisia do Parlamento e “três mudanças sucessivas de governo e um prolongado período de paralisia política enfraqueceram ainda mais as instituições do Estado”, sendo que “a implementação de reformas chave nos setores da defesa, segurança e justiça foi suspensa” e que “a prestação de serviços básicos foi negativamente afetada.” (Documento

da LUSA com extratos do relatório de 30 de Agosto).

Com os militares remetidos às suas funções constitucionais de garantia da segurança e independência do país, os conflitos entre o poder executivo, legislativo e presidencial acabaram por dar um peso significativo às decisões dos tribunais, tendo o Supremo Tribunal de Justiça sido chamado a definir a conformidade ou não com a constituição e a lei de vários atos dos órgãos de soberania. Tal situação só foi desbloqueada pela CEDEAO quando elaborou uma lista de sancionados, congelou as suas contas bancárias e os proibiu de viajar no espaço sob sua jurisdição. A situação social e económica dos incluídos nessa lista e a decisão da instituição internacional de se reservar o poder de incluir a todo o momento outras pessoas, levou a um novo governo de acordo entre os partidos parlamentares e a presidência e a que o processo de recenseamento eleitoral/ eleições legislativas fosse posto em marcha.

O SISTEMA JUDICIAL E O SISTEMA TRADICIONAL/COSTUMEIRO

Muitos autores tendem a minorizar os efeitos da escassez de meios físicos, financeiros, tecnológicos e humanos com que se defronta a administração da justiça num estado frágil como a Guiné-Bissau, com a pobreza e o analfabetismo (absoluto ou funcional) de parte significativa da população, bem como a tendência de alguns grupos sociais de considerar normais certas práticas. Tal escassez de instrumentos como testes de ADN, provas balísticas ou escutas telefónicas, influencia diretamente a instrução dos processos, a produção de meios de prova, as sentenças em tribunal que frequentemente levam a interpretações pelo menos dúbias e o acesso à justiça logo na primeira instância da população em geral. A justiça na Guiné-Bissau independente começou por seguir a decisão da sua primeira Assembleia Nacional de 24 de Setembro de 1973, que na Lei n.º 1/73 veio consagrar que “a legislação portuguesa em vigor à data da proclamação da independência da Guiné-Bissau mantém a sua vigência em tudo o que não for contrário à soberania nacional, à constituição da República, às leis ordinárias e aos princípios e objectivos do Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (P.A.I.G.C.)”.

Tendo evoluído a partir da legislação portuguesa, o sistema judicial guineense tem

as vantagens e os defeitos da origem. Como se pôde verificar nas entrevistas realizadas (Sangreman, et al., 2016) ainda hoje o recurso à analogia com casos julgados em Portugal e no Brasil é uma constante na elaboração das sentenças dos tribunais guineenses.

Como já referimos, os tribunais de pequenas causas, ou mais vulgarmente designados por tribunais de setor, não têm nível de instância, os juízes podem não ter formação em Direito, e deveriam funcionar na prática como juízes de paz, mais mediadores de conflitos que atores integrados no sistema judicial, embora com maior importância se estiverem em setores com pouco acesso a outro tipo de tribunais.

O direito judicial convive com o direito costumeiro exercido pelas entidades que Guerreiro, Sara et al., (2011) e em Guerreiro, Sara, (2018) sintetizam na seguinte tipologia: - régulo; - chefe de tabanca; - comité de tabanca; - chefes de morança; - conselho dos anciãos/"homens grandes" e, ainda, para questões religiosas - Imames; - Pastores (da Igreja Evangélica); - Padres (da Igreja Católica).

Como afirma Bastos et al., 2015, o direito consuetudinário existente no país, embora tendo-se formado com lógicas de relações sociais diferentes do sistema formal, e assumido formas muito diferentes entre si, "não representa, contudo, na maioria das situações jurídicas reguladas, uma rutura com o direito escrito do Estado vigente". Em muitos casos, existe uma linha de alguma relação, reconhecida pela própria população, entre as duas fontes do ordenamento jurídico, sobretudo na remissão de questões não resolvidas por parte do direito tradicional para o direito formal.

O ACESSO À JUSTIÇA

O acesso à justiça é um direito básico no Estado de Direito. Neste sentido, se esse acesso não existir, seja qual for a causa, as populações não podem ter a sua segurança, propriedade e direitos humanos em geral, assegurados. Como é lógico os grupos sociais mais vulneráveis são os principais prejudicados por um deficiente acesso a justiça: minorias, populações vivendo no espaço rural com um grande isolamento, mulheres e crianças, famílias pobres em qualquer contexto. O reforço do acesso a Justiça na Guiné-Bissau depende da vontade em agir dos nacionais antes de mais, e da

cooperação com outros Estados e com organizações internacionais.

Em dezembro de 2012, as Nações Unidas aprovaram uma declaração com os UN Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems (67/187), com padrões mínimos para o exercício do direito à Justiça e orientações práticas para reforçar o acesso a serviços judiciais. Este documento inclui a ideia de que os agentes não-governamentais que fornecem serviços de acesso a determinadas áreas judiciais como a da família, devem também ser apoiados, nomeadamente nas ações de sensibilização dirigidas a grupos sociais pobres e vulneráveis. Tal ideia aplica-se diretamente à conceção e atividade da estrutura que inclui os Centros de Apoio à Justiça (CAJ).

A “Política Nacional para o Setor da Justiça 2015-2019”, cuja primeira versão foi formulada em 2010, pelo Ministério da Justiça, aprovada em Conselho de Ministros, tem como objetivos “uma Justiça com a infraestrutura adequada a atender as demandas da sociedade, com atores judiciais devidamente qualificados e possibilitando a todos o acesso à Justiça e à cidadania”, concretizando-se em políticas de criação de uma infraestrutura adequada e melhoria da já existente; execução de uma reforma legislativa; promoção de formação profissional e de capacitação.

Além de um direito humano, aprovado em instâncias internacionais, o acesso à justiça é um direito previsto na Constituição da Guiné-Bissau nos artigos 32.º e 34.º bem como no artigo 4.º da Lei Orgânica dos Tribunais (LOT), aprovada em 2002 e revista em 2011. O acesso à justiça é dificultado por causas estruturais, técnicas e administrativas (LGDH, 2016). Esta tipologia abrange a degradação das estruturas físicas, a politização na nomeação do Procurador Geral da República, a deficiente notificação de pessoas pelos tribunais por falta de meios de transporte, a falta de formação de funcionários judiciais, a incapacidade de execução de penas e as custas processuais. Nós acrescentaríamos a estas causas ainda a credibilidade dos agentes de justiça perante as populações como um dos problemas do acesso. A falta de advogados e de juizes comparada com outros países africanos ou não, também pode ser considerada uma causa de dificuldade de acesso (Taino Monteiro, 2016). Pelas entrevistas realizadas, no entanto, percebemos que este problema deriva da concentração desses profissionais na capital, Bissau, e não do seu número relativo.

O Observatório dos Direitos recolheu indicadores de dificuldade de acesso pela

distância entre localidades e um tribunal de primeira instância (Tabela 1).

TABELA 1 - DISTÂNCIA ENTRE HABITAÇÃO E UM TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (KM)

REGIÃO / ANOS	KM		REGIÃO / ANOS	KM	
	2015	2016		2015	2016
BAFATÁ	16	17	OIO	17	18
BIOMBO	15	20	QUINARA	50	52
CACHEU	15	14	TOMBALI	33	33
GABU	29	39	SABISSAU	2	2,5

Fonte: Observatório dos Direitos, Bissau, 2015 e 2016

DIREITOS HUMANOS E O SISTEMA PRISIONAL NA GUINÉ-BISSAU

SISTEMA PRISIONAL

À semelhança de vários países africanos, o sistema prisional da Guiné-Bissau foi uma herança do colonialismo, que criou e sustentou durante séculos, pequenos estabelecimentos prisionais e centros de detenção em várias regiões do país, para, de um lado, punir os delitos de diversas naturezas, e, por outro lado, conter os atos de rebelião de diversos chefes tradicionais e seus respectivos sequazes, contra os interesses da ordem colonial reinante.

Se aqueles estabelecimentos prisionais e centros de detenção, não eram adequados face aos padrões mínimos da época, com a proclamação da independência do país em 1973, e consequente formação do estado novo, a situação piorou em todos os níveis, desde a degradação das infraestruturas até às práticas violentas de torturas como meio de obtenção de provas.

Aliás, com a manifesta ausência de investimentos públicos na reabilitação das infraestruturas prisionais herdadas, com o decorrer dos tempos, a utilização da sua

esmagadora maioria tornou-se impossível, acabando por serem abandonadas. Lamentavelmente, a partir da década de 80, os centros de detenções das diferentes esquadras de polícias, com especial destaque as da 1ª e 2ª esquadra, passaram a albergar não só os cidadãos em situações de detenções provisórias, mas também os casos de cumprimento de penas privativas de liberdade. Sobre a situação destes centros no panorama do sistema prisional guineense, vamos abordá-la num subcapítulo próprio.

A dramática condição de reclusão na Guiné-Bissau institucionalizou a impunidade, pois houve uma determinada altura em que, devido às condições infra-humanas dos centros de detenção, obrigou, sem que houvesse nenhuma norma legal para o efeito, a colocação de alguns prisioneiros em situações de regime semiaberto. Ou seja, alguns reclusos que se encontravam a cumprir penas eram deixados a pernoitar em casa e passavam o dia nos respectivos centros, geralmente fora das celas, por forma a atenuar os riscos de contração de doenças graves.

Era uma situação perigosa que permeava fugas de prisioneiros, mas também, contrastava com a finalidade da justiça punitiva, pois, é inaceitável que determinadas pessoas, cujos comportamentos se revelavam censuráveis à luz das normas legais em vigor no país, ser impossível castigá-las nos rigorosos termos da lei, devido ao disfuncionamento das prisões. Contudo, entre meter os prisioneiros em situações de potenciais riscos de morte, e deixá-los em regimes semiabertos ilegais, esta última medida, parecia a mais sensata do ponto de vista humanitário.

Por forma a inverter o preocupante status quo das prisões, o governo da Guiné-Bissau, com o apoio dos seus parceiros de desenvolvimento, decidiu reabilitar o estabelecimento prisional de Brá, construído entre 1948-1949, pelo então governador da província da Guiné, Manuel Maria Sarmiento Rodrigues. Este estabelecimento prisional foi rebatizado com o nome de “Centro de Reabilitação e Reeducação de Brá”, uma prisão com capacidade para 200 reclusos. Apesar da sua limitada capacidade de absorção em termos de população prisional, este centro preenchia, de que maneira, uma enorme lacuna na administração efectiva da justiça e consequente combate a impunidade.

Infelizmente, com o eclodir do conflito político-militar em 1998, o único estabelecimento prisional digno do nome, ficou totalmente destruído, deixando o país des-

provido daquela importante infraestrutura.

Com o aumento da prática de crimes transnacionais, nomeadamente a existência das sofisticadas redes de tráficos de drogas, de seres humanos e crimes económicos, os sucessivos governos e a comunidade internacional começaram a convergir na imperiosa necessidade de materializar reformas, algumas urgentes e vitais, para a sobrevivência da Guiné-Bissau, como estado soberano e de direito democrático.

A partir destas premissas, foram desenhados vários programas de reforma do estado, entre os quais se destacavam: A Reforma do Sector da Defesa e Segurança concebido para o triénio de 2007-2009, que fixou como um dos seus resultados principais, “A Construção de uma Prisão de alta segurança” em cada uma das três províncias do país, de acordo com os padrões universais de direitos humanos. Este gigantesco projeto de construção de estabelecimentos prisionais, foi orçado num montante global de 7 milhões de dólares.

Nesta mesma senda, o governo e a União Europeia, conceberam o Programa de Apoio ao Estado de Direito e aos Órgãos de Soberania (PAOSED), para o quinquénio de 2005 -2010. Na sua abordagem sobre o sector das prisões, frisou, “Não existe na Guiné-Bissau um sistema prisional na verdadeira acepção da palavra, designadamente, por falta de lei orgânica para o efeito e legislação complementar. Não existe quadro dos serviços penitenciários, e este resume-se praticamente ao seu Diretor-geral e aos limitadíssimos recursos humanos ao seu dispor... Mais adiante, o referido documento referia que “ no que concerne às condições de detenção de arguidos e suspeitos não existe separação e regulamentação das condições de execução. O cumprimento das determinações legais relativas às condições de privação de liberdade é frequentemente violado”.

Apesar destas constatações e diagnósticos da situação prisional da Guiné-Bissau, a execução dos dois programas não logrou resolver integralmente os verdadeiros problemas com que o país se deparava – a manifesta falta de estabelecimentos prisionais.

Contudo, foram estabelecidas as bases sólidas que permitiram, através da parceria com as Nações Unidas, concretamente o seu Programa de Luta contra a Droga e Crime Organizado (UNODC), laborar o Plano Operacional para prevenir e combater o Tráfico de Drogas para e da GuinéBissau: Promover o Estado de Direito e a Ad-

ministração Eficaz da Justiça 2007-2010. Este projeto permitiu a reabilitação e o funcionamento de dois estabelecimentos prisionais, um em Bafatá leste do país, e outro em Mansoa, localizado no centro da zona norte.

Numa descrição analítica e crítica da situação das prisões na Guiné-Bissau na altura, este programa descrevia “ (...) Após a destruição total da única prisão de Bissau, durante o conflito armado de 1998, nenhuma das restantes instalações prisionais na Guiné-Bissau, reúne as condições para cumprir com as regras mínimas das Nações unidas para o tratamento de reclusos e outras normas internacionais relevantes. Devido à falta de prisões funcionais e longos atrasos na administração da justiça, os centros de detenções estão muitas vezes, superlotados e as condições de detenções são desumanas. Em alguns casos, presos condenados e pessoas detidas têm de ser libertados, a fim de se encontrar espaço para infractores mais perigosos e violentos. Também, como os serviços administrativos prisionais não funciona, o trabalho de se ocupar dos detidos fica na responsabilidade da polícia de ordem pública. Não há nenhuma capacidade de se fazer a transferência de presos, com segurança entre as instituições. A falta de instalações de detenção adequadas restringe, severamente, as capacidades do sistema judicial, para com eficiência e eficácia, prevenir e combater o crime, assegurando que delinquentes perigosos, como os traficantes de drogas e os de crime organizado, sejam encarcerados.”

As constatações constantes nos diferentes documentos e programas estratégicos acima identificados, revelaram a dimensão da situação das prisões da Guiné-Bissau e a imperiosa necessidade de empreender reformas com vista a tornar a administração da justiça uma importante ferramenta para restaurar a paz e proteger os direitos humanos.

Aliás, fazendo referência ao assunto, Carmelita Pires disse “a Desadequação do sistema prisional resulta no descrédito da justiça, seja por inviabilidade prática de executar os procedimentos legais, seja porque é encarado como aplicando-se apenas aos/às mais fracos/as, ou àqueles que estão arredados do poder político e económico. O sector prisional nunca beneficiou de uma abordagem consistente, consubstanciada numa política estratégica consequente,”

Através do Plano Operacional para prevenir e combater o Tráfico de Drogas para e da Guiné-Bissau: Promover o Estado de Direito e a Administração Eficaz da Justiça 2007-2010, financiado pelas Nações Unidas, a Guiné-Bissau com o apoio técnico da UNODC, efectuou importantes reformas que permitiram o estabelecimento pela primeira vez, de um verdadeiro sistema penitenciário, com a reabilitação dos dois estabelecimentos prisionais atrás mencionados e a aprovação de um quadro legal completo para o seu funcionamento, à luz de padrões mínimos universalmente aceites.

O quadro legal do sistema penitenciário aprovado na aludida reforma que estendeu até 2011, inclui entre outras, a lei orgânica dos estabelecimentos prisionais – Decreto-lei nº 13/2011, de 31 de Janeiro, lei orgânica da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais – Decreto-lei nº 15/2011, de 28 de Fevereiro, lei da Organização e funcionamento do Tribunal de Execução de Penas – Lei nº 07/2011 de 27 de Abril, Regras mínimas de tratamento de Presos – Decreto-lei nº 12/2011, de 31 de Janeiro, Estatuto de Guardas Prisionais – Decreto-lei nº 03/2011 de 31 de Janeiro, regulamento dos Centros de detenção – Decreto-lei nº 10/2010, de 14 de Junho.

Com estas reformas empreendidas, o governo da Guiné-Bissau deu corpo e alma ao sistema penitenciário, permitindo formalmente maior protecção dos direitos dos cidadãos em regime privativo de liberdade. Igualmente, com estas medidas legislativas, foram criadas as condições para maior articulação entre as diferentes instituições envolvidas na administração da justiça no seu lato sensu.

Se o cumprimento da pena privativa de liberdade era realizado num contexto de total arbitrariedade, dependendo dos caprichos daqueles que têm como missão vigiar os detidos, hoje, as normas constantes num complexo quadro jurídico legal, impõem limites e balizam as atuações de todos os intervenientes no sistema.

Não obstante este assinalável esforço empreendido pelo Estado, o sistema carece ainda de medidas legislativas adicionais, concretamente, a premente necessidade de aprovação de Regulamento Geral das Prisões. Trata-se de um importante instrumento em falta, que podia regular vários assuntos da vida prisional, nomeadamente, os procedimentos de ingresso no estabelecimento prisional, a transferência de reclusos

entre estabelecimentos prisionais, saídas e transporte de reclusos, definir os tipos de equipamentos e objectos que podem existir nos espaços de alojamentos e sua utilização, quantidade e conservação do vestuário, o tipo, quantidade, acondicionamento e frequência da recepção de alimentos do exterior, as condições de organização das atividades sócio-culturais e desportivas, a intervenção social das organizações humanitárias, entre outros aspectos.

CONDIÇÕES DE FUNCIONAMENTO

Os estabelecimentos prisionais de Bafatá e Mansoa têm a capacidade de albergar apenas 54 e 26 reclusos respectivamente, sem contar com duas celas de isolamento na prisão de Bafatá.

Em cumprimento de regras mínimas de tratamento dos reclusos das Nações Unidas, incorporadas no quadro jurídico guineense, as duas infraestruturas prisionais dispõem de celas exclusivas destinadas para as mulheres.

Contudo, um país com cerca de um milhão e meio de habitantes, é manifestamente insuficiente ter apenas dois estabelecimentos prisionais com uma capacidade total inferior a 100 reclusos. Aliás, esta situação de falta de capacidade de absorção face ao aumento exponencial de condenações definitivas nos tribunais, e o crescente aumento das ondas de criminalidade, reacende a urgência de construir mais estabelecimentos prisionais, sobretudo em Bissau, Buba, Canchungo, Gabú e no arquipélago dos Bijagós.

No que concerne ao fornecimento de alimentação aos reclusos, após um período difícil em que era fornecida apenas uma refeição por dia e sem qualquer qualidade nutritivo, hoje, graças aos esforços conjuntos dos Ministérios da Justiça e das Finanças, todos os reclusos têm acesso a três refeições diárias, sem prejuízo de recepção de alimentos da parte dos familiares.

Em relação ao acesso a tratamentos médicos e medicamentosos, infelizmente, a situação não é das melhores. Nenhum dos dois estabelecimentos prisionais, possuem um posto de atendimento médico ou a institucionalização de visitas médicas regulares sob auspícios do estado. Outros sim, a Direcção-Geral dos Serviços Prisionais tem

no seu orçamento de funcionamento um montante mensal de 200,000 Francos CFA, pouco mais de 300€ para, em caso de necessidade, apoiar a compra de medicamentos. Contudo, a título privado, a Caritas da Guiné-Bissau, uma organização humanitária afecta à igreja católica, disponibiliza um médico que efectua em cada semana, duas visitas médicas nos dois estabelecimentos prisionais, para atender os problemas clínicos de dimensão menor.

No domínio de higiene, as casas de banhos encontram-se em estado que afecta a saúde dos reclusos, na justa medida em que o sistema penitenciário tem cumprido de forma deficitária o seu dever de fornecer regularmente os produtos de higiene para manter as celas sempre limpas e salubres, sem referir a ausência de serviços de limpeza formal.

No que concerne aos meios de mobilidade foi preciso os gestos de boa vontade de um cidadão nacional, oficialmente designado de “Embaixador para Assuntos Prisionais” o Sr. Braima Baldé, que decidiu oferecer duas viaturas aos dois estabelecimentos prisionais. Embora desadequados para os serviços a que foram afectos, estes meios de transportes são utilizados para a deslocação dos reclusos aos hospitais, assim como, nas diligências junto dos tribunais.

Em bono da verdade, as precárias condições de salubridade das celas, associadas à ausência de um acompanhamento médico rigoroso, transforma os estabelecimentos prisionais em espaços de enormes riscos à saúde dos reclusos.

CENTROS DE DETENÇÃO

A Guiné-Bissau dispõe de uma média de 6 centros de detenção nas regiões de Batatá, Gabú, Bissorã e Bissau, sem referir, os espaços improvisados em diferentes esquadras de polícia espalhados em todo o território nacional, que servem para as detenções provisórias. Enquanto cidade capital do país, Bissau alberga três centros de detenção, um situado nas instalações da 2ª Esquadra, o outro situado junto da polícia judiciária e o último na Base Aérea. Infelizmente, a gestão dos referidos centros de detenção encontra-se, incompreensivelmente, na tutela de três instituições diferentes. Tratam-se do Ministério da Justiça, através da sua Direcção-geral de Serviços Prisionais.

nais, que gere o centro de detenção da PJ, sendo os restantes dois geridos pelo Ministério do Interior e pelo Estado Maior General das Forças Armadas, respectivamente.

No quadro da reforma do sistema prisional, o governo adoptou o regime jurídico dos centros de detenção, através do Decreto-lei nº 10/2010, de 14 de Junho, que aprovou o regulamento dos Centros de Detenção. Este decreto-lei, que nunca foi aplicado, define os centros de detenção como “todo o local legalmente destinado ou utilizado na execução da privação da liberdade por um período inferior a quarenta e oito horas”. Infelizmente, devido à manifesta incapacidade dos estabelecimentos prisionais em atender as demandas dos tribunais, todos os centros de detenção em funcionamento acabam por servir como sítios para o cumprimento das prisões preventivas ou de penas. Aliás, o centro de detenção da Base Aérea, embora abrangido no âmbito do regulamento dos centros de detenção, serve para o cumprimento das penas aplicadas pelo tribunal militar.

Não obstante o regulamento de centros de detenção consagrar o princípio da dignidade da pessoa humana, a situação dos mesmos é lastimável. A esmagadora maioria dos centros de detenção não dispõem de água potável, os edifícios são velhos, com ausência total de ventilação, os sistemas de esgotos completamente disfuncionais, inexistência de iluminações, espaços físico exíguos para albergar tanta gente, enfim, uma situação completamente deplorável.

Os detidos nos centros de detenção estão sujeitos a tratamentos cruéis, desumanos e degradantes, a esmagadora maioria deles ficam confinados às celas durante 24h sem sair, numa clara violação das regras mínimas de tratamento dos reclusos. O Estado, em flagrante violação do regulamento de centros de detenção, não garante o fornecimento de alimentação às pessoas cujas liberdades são privadas ou restringidas em consequência de cumprimento de uma pena privativa de liberdade em virtude de uma prisão preventiva. O fornecimento de toda a alimentação nos centros de detenção, está a cargo dos familiares. Aqueles que por falta ou impossibilidade de contactar os respectivos familiares alimentam-se graças a benevolência dos colegas detidos.

As condições de detenção dividem-se em dois tipos: o primeiro tem a ver com a detenção em esquadras pela polícia enquanto o detido espera a apresentação a um

juiz ou o julgamento; a segunda tem a ver com a prisão efetiva depois do processo findo. O Observatório inquiriu as condições de detenção nas esquadras ou postos policiais. Note-se que essas detenções podem prolongar-se no tempo e sobretudo podem, com facilidade, exceder a capacidade das celas. Também inquiriu nas duas prisões – Bafatá e Mansoa – mas teve dificuldades de acesso maiores do que nas esquadras e postos policiais e os números obtidos não têm a mesma fiabilidade.

TABELA 2 – CELAS EM CENTROS DE DETENÇÃO POR TIPOS CONDIÇÃO (VENTILAÇÃO, COBERTURA E DORMITÓRIO)

TIPOS DE CONDIÇÃO	CLASSIFICAÇÃO DA CONDIÇÃO										TOTAL	
	BOA		RAZOÁVEL		REGULAR		MÁ		PÉSSIMA			
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
VENTILAÇÃO	5	7	5	0	12	13	17	18	0	0	39	38
COBERTURA	24	15	7	9	0	0	8	14	0	0	39	38
DORMITÓRIO	0	0	0	0	1	0	22	24	16	14	39	38

Fonte: Observatório dos Direitos, Bissau, 2015, 2016

- As condições de dormitório mantêm-se entre 2014 e 2016 de inquirição: são más ou péssimas; os detidos dormem no chão em cima de esteiras com ou sem algum pano/cobertor a tapá-los.
- A ventilação é má ou regular;
- A cobertura na sua maioria é boa e razoável apesar de existirem centros com classificação de má, o que questiona a segurança dos mesmos;

- Não existe acesso livre a água, ou seja os detidos têm de pedir aos guardas se podem beber água; eventualmente se tiverem água em recipiente próprio podem beber quando quiserem;
- Não são fornecidas refeições, nem é permitido aos detidos cozinhar ou aquecer a comida que lhes é dada do exterior e que passa necessariamente pela inspeção dos guardas (e por alguma apropriação/roubo), exceto nas duas prisões do país.

Apesar das intenções definidas no documento “Política Nacional de Justiça 2010-2015” de reabilitação e melhoria das prisões existentes (Bafatá, Mansoa e Centro da Judiciária de Bissau)⁴ e da construção de novas (Bissau, Buba, Bissorã e Gabu), não houve nestes dois anos alterações estruturais nas condições de detenção. Ou seja, a evolução verificada é apenas em função das pessoas detidas e não de alterações nas instalações dos Centros de Detenção e, portanto, piora ou melhora conforme o número de detidos. Nalguns centros os responsáveis reportaram mesmo informalmente que são os próprios que decidem se metem mais um detido numa cela sobrelotada ou se libertam detidos por pequenos furtos ou rixas para outros caberem, usando o critério de “antiguidade” de detenção.

O Relatório da Liga de 2016 é esclarecedor em relação aos centros de detenção no Sector Autónomo de Bissau (SAB). Os números que recolhemos confirmam o que é referido nesse relatório para o SAB, que passou de 0,8 para 0,6 metros por detido. Ou seja, nessas celas – e quando existem condições para tal - parte dos detidos têm de ficar fora das celas para outros se poderem deitar e dormir à vez, dado o espaço disponível. O direito à justiça que também contempla as condições de prisão está muito pouco assegurado.

As condições de espaço nas prisões de Bafatá e de Mansoa são idênticas genericamente às dos Centros de Detenção e não se alteraram de 2014 para 2016. Melhores em Bafatá que em Mansoa, mas ainda assim abaixo dos valores padrão. No caso de Mansoa, meio metro de cela para cada preso leva-nos a pensar que os presos estão fora das celas a maior parte do tempo, dormindo por turnos (tal como a LGDH denuncia no Centro de Detenção da Judiciária em Bissau). Aliás a dificuldade em ter

⁴ O documento inclui Canchungo mas que sabemos não há nenhuma prisão a funcionar nessa cidade, mas sim um centro de detenção.

dados e, para os inquiridores, tirarem fotografias (que é fáil nos Centros de detenção mas difícil nas prisões) são indiciadoras de condições de cumprimento de penas que os responsáveis evitam mostrar.

PERSPECTIVAS

Com a realização das últimas eleições legislativas de 10 de Março de 2019, depois de longos anos de instabilidade política, as expectativas para um futuro melhor incluem, também, a continuação das reformas no sistema penitenciário.

A futura reforma que se propõe, deve, fundamentalmente, incluir no mínimo, a construção de 4 novos estabelecimentos prisionais para colmatar as atuais lacunas existentes no sistema, e, por conseguinte, contribuir no combate a impunidade e consequente consolidação da paz e do Estado de Direito na Guiné-Bissau.

A urgência de implementação a curto prazo destas medidas foi corroborada pelo procurador-geral da República Dr. Bacar Biai num recente encontro com a Liga Guineense dos Direitos Humanos, onde manifestou a sua profunda preocupação sobre a existência de casos de suspeitos de crimes de homicídios na zona I, cujos presumíveis autores se encontram em liberdade, devido a falta de espaço nos estabelecimentos prisionais.

Felizmente, graças aos apoios do UNIOGBIS, o país já dispõe, desde 2016, de um documento estratégico para o sector prisional com pistas e recomendações concretas para reformar o sistema prisional no seu todo.

Este documento defende a necessidade imperiosa de uma política nacional de sector prisional, que se traduza em objectivos estratégicos claros, os quais possam ser assumidos de forma colectiva e responsável pelos actores envolvidos no sistema.

O documento em apreço aponta cinco objectivos para o sector prisional nos próximos cinco anos, a saber, “reforçar a organização institucional do sistema prisional, renovar e modernizar o parque prisional, reforçar as garantias dos direitos fundamentais dos reclusos, reforçar os recursos humanos e a capacitação e formação profissional e reforçar o quadro legislativo e institucional”.

A concretização destes e outros objectivos dependerão, em grande medida, da estabilidade político-governativa, nos próximos quatro anos.

Se é verdade que a justiça é o baluarte da paz, segurança e desenvolvimento num Estado de direito, não é menos verdade que sem um sistema penitenciário que atenda aos padrões mínimos universais de direitos humanos, as legítimas aspirações do povo em relação a justiça ficarão eternamente adiadas.

Como dizia o saudoso líder da África do Sul, Néelson Mandela, “Costuma dizer-se que ninguém conhece verdadeiramente uma nação até que tenha estado dentro das suas prisões. Uma nação não deve ser julgada pelo modo como trata os seus cidadãos mais elevados, mas sim pelo modo como trata os seus cidadãos mais baixos”.

A CREDIBILIDADE DAS INSTITUIÇÕES DA JUSTIÇA

O roubo de gado tem conotações sociais que vão para além do simples furto, sendo para alguma população do grupo étnico balanta um com fortes raízes na tradição. Mas, a partir de 2000, o agravamento desses roubos tornou o problema muito mais generalizado e perigoso com o aparecimento de ladrões armados com armas de fogo, originando mesmo conflitos violentos entre povoações nas regiões. Igualmente, com o desenvolvimento do país, a população vai progressivamente percecionando tais atos como crimes, baixando a tolerância derivada da prática tradicional conhecida. É evidente que uma parte que ignoramos qual seja desses roubos são crime e não tem nada a ver com as práticas referidas mas sim com a venda das cabeças de gado em geral para abate. O recurso a uma entidade que seja julgadora reconhecida pelas partes em litígio é influenciado por esse contexto social, pela distância a um tribunal, pela morosidade, pelo custo dos processos e pela perceção das populações sobre a eficácia da mesma. Pelos dados obtidos não há nenhuma região que tenha a maioria das queixas apresentadas em Tribunal. A maioria divide-se entre Polícia e Autoridades Tradicionais. Se em 2015 as distribuições mais equilibradas foram nas regiões de Oio e Tombali, em 2016 apenas Oio tem uma divisão praticamente igual de queixas nas três instâncias decisoras. Gabu e Cacheu têm uma percentagem muito alta de recurso a autoridades tradicionais ignorando as restantes.

Se considerarmos a estrutura total de todas as queixas apresentadas teremos 11%

para os tribunais, 37% para a polícia e 52 % para as autoridades tradicionais. Assim podemos considerar que esse tipo de crime é resolvido. Embora não tenha sido inquirido neste Observatório, mas nas entrevistas feitas para o estudo coordenado por Sara Guerreiro, podem-se encontrar referências a práticas de decisão sobre outro tipo de crimes igualmente tomadas pela polícia – sobretudo roubo, desacatos com violência e embriaguez – pois é demasiado caro para as partes recorrerem a um tribunal.

TABELA 3- AUTORIDADE A QUE SE QUEIXA NO CASO DE ROUBO DE GADO E NÚMERO DE QUEIXAS

REGIÃO	TIPO DE AUTORIDADE			NÚMERO DE QUEIXAS
	TRIBUNAL	POLICIA	TRADICIONAL	
BAFATÁ	18	40	42	265
BIOMBO	0	100	0	3
CACHEU	0	8	92	76
GABU	0	18	82	33
OIO	34	32	34	166
QUINARA	4	44	52	745
TOMBALI	21	67	12	33
SABISSAU	0	50	50	8

Fonte: Observatório dos Direitos, Bissau, 2016

É um resultado perigoso para o direito de acesso à justiça, pois fragiliza o processo de julgamento que é maioritariamente executado por pessoas com autoridade tradicional ou oficial (polícia) mas não para exercer a função de juiz seja a que nível for, tornando-se muito dependente da idoneidade moral dos agentes intervenientes. É frequente a referência a subornos bem como a solicitação ao queixoso para cobrir os custos da investigação (deslocações – combustível e alimentação - e trabalho da

polícia). Igualmente, nas entrevistas realizadas em 2018, noutra inquérito ainda em curso, as populações, para este tipo de roubos respondem ir recorrer à polícia (61%) ou a autoridade tradicional (22%), dando como razão a obrigação e a competência da autoridade policial e recorrendo ao tribunal apenas em 13%.

O instituto holandês TISCO (2009), no capítulo 2 do seu manual de acesso à justiça, trata essas questões de forma transversal a vários países, colocando três cenários na Serra Leoa, EUA (Seattle) e Ucrânia de famílias pobres que quando se defrontam com um problema legal têm 3 opções: 1ª apoiar-se nas suas próprias capacidades de resolver a questão; 2ª deixar a questão evoluir sem nada fazer aceitando eventuais consequências negativas; 3ª apoiar-se em mecanismos oficiais e não oficiais de justiça para resolver a questão.

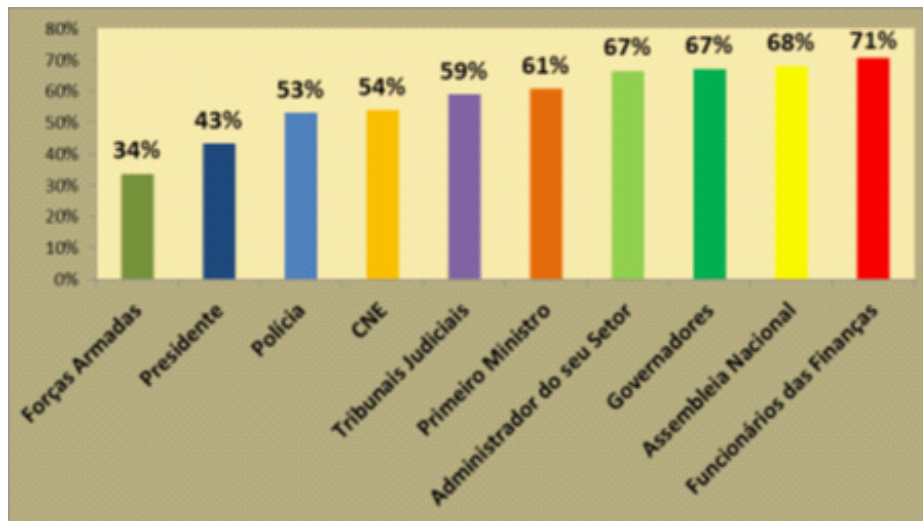
No inquérito referido, as populações mais pobres, quando questionadas sobre a quem recorrer no caso de aumentar os roubos e violência na sua zona de habitação, respondem em 69% que contariam com os seus próprios recursos de vigilância e apenas 31% se dirigiria à polícia. Tal diferença acentua-se no espaço rural e mostra bem a falta de confiança nas zonas menos urbanas na autoridade policial. As razões remetem para a falta de eficácia ou para a necessidade de pagar as despesas inerentes à deslocação, investigação e aumento da vigilância por parte dos agentes policiais. As mesmas populações inquiridas quando colocadas perante uma listagem de problemas que podem surgir no seu quotidiano, relacionados com educação, saúde, alojamento, etc., 60,6% elegem a injustiça como um dos três importantes considerando 11 % como o mais importante e 34% como importante.

Houve, em entrevistas realizadas em 2015, várias referências à existência de corrupção em processos envolvendo funcionários e magistrados, seja para bloquear o andamento dos mesmos seja para influenciar o julgamento. Mas obter dados seguros sobre esta questão faz parte dum processo de averiguação criminal que não foi executado por nenhuma entidade com competência para tal. Veja-se também o estudo sobre a impunidade já citado (Mendes, P.R., 2013, pág. 50 e seguintes) e o documento de definição do Programa de Reforma da Justiça (2015-2019), pág.9.

Numa sondagem de opinião pública realizada em todo o país com os resultados divulgados em setembro de 2018 a desconfiança institucional era expressa por o gráfi-

co seguinte de respostas à questão “Até que ponto você desconfia – muito ou bastante - em cada um dos seguintes?”

GRÁFICO 1. INQUÉRITO DESCONFIANÇA INSTITUCIONAL



Fonte: Inquérito Vozes do Povo, União Europeia e DEMOS, Bissau, 2018

Estas indicações, com origens em diferentes fontes e metodologias, mostram que a confiança institucional é baixa em relação à Polícia e Tribunais embora seja de notar que as respostas sobre a polícia apontam para uma maior responsabilização do que tribunais e tal apenas demonstra que as populações se relacionam com quem está mais próximo nesta área da justiça. Como já se disse é uma tendência com os seus perigos de extravasão de funções por parte dos guardas policiais chamados a fazerem o papel de juízes. Como os inquéritos realizados em 2015 vieram mostrar, existe uma necessidade premente de reformulação do mapa jurídico nacional, permitindo criar uma justiça mais próxima e acessível a todos os cidadãos. Por outro lado, não existem atualmente verbas inscritas no Orçamento de Estado que assegurem a assistência jurídica aos mais carenciados. Uma grande maioria da população continua a privilegiar outros canais que não os tribunais para resolver os seus problemas. Para que esta

situação se modifique é essencial uma aposta em ações de informação, divulgação e sensibilização nas temáticas dos direitos humanos e do acesso à Justiça que contribuam para a criação de uma consciência jurídica na população guineense.

OS CENTROS DE ACESSO À JUSTIÇA (CAJ)

Os CAJ são um dos componentes do Programa de Estado de Direito e Segurança (ROLS), com mais ênfase a partir de 2010 (Monteiro, T., 2016), executado pelo Ministério da Justiça, com financiamento do PNUD, e têm o objetivo de informar e assistir os grupos mais vulneráveis da população sobre os seus direitos e sobre o sistema de justiça. Na prática são um meio de aconselhamento e assistência jurídica gratuita que inclui mesmo a passagem de certificados de indigência que permitem aos pobres não pagar custas nos tribunais embora reduza as receitas dos tribunais (PNUD, 2017, pág.14). A estrutura inicial de 2011, inclui o Gabinete de Informação e Consulta Jurídica (GICJU) e quatro CAJ. O GICJU é a entidade que coordena todos os CAJ sob a tutela do Ministério da Justiça.

Dois centros (CAJ Bairro Militar e Bissau Velho) na capital, Bissau, outros dois (CAJ Canchungo e Mansoa) nas regiões de Cacheu e Oio respetivamente. O quinto CAJ Bafatá foi criado em 2013 e o sexto em Buba, região de Quínara, em 2017. Os CAJ recolhem dados estatísticos e registaram no total 10.590 casos entre 2011 e 2018, sendo 9.071 de consulta jurídica e 1.519 de informação (fonte: CAJ, 2018). Se tomarmos os números da tabela 6 teremos uma média de 32 pessoas atendidas ou de 38 ponderando pela estimativa da população da respetiva região e SAB.

TABELA 4- UTENTES DOS CAJ, POR SEXO E POR MESES DE FUNCIONAMENTO (*)

CAJ /REGIÃO	HOMENS	MULHE- RES	TOTAL	POPULAÇÃO ESTIMADA (%)	UTENTES POR MÊS	MESES
BISSAU VELHO /SAB	1750	610	2360	30,1	52	78
BAIRRO MILITAR/SAB	1352	344	1696			78
MANSOA/OIO	1543	407	1950	13,8	25	78
CANCHUNGO/CA- CHEU	1876	559	2435	11,7	31	78
BAFATÁ/BAFATÁ	1668	294	1962	12,9	33	60
BUBA/QUÍNARA	156	31	187	4,0	17	11
TOTAL OU MÉDIA	8345	2245	10590	100,0	32	-

Fonte: CAJ, ILAP II, Recenseamento de 2009, INE e site do Banco Mundial
 (*)Entre Setembro de 2011 e Fevereiro de 2018.

Note-se ainda que a origem da deslocação da população aos CAJ varia como se pode ver na tabela 4. Saliente-se os 34 % de iniciativa da própria população. Ou seja, essa percentagem de pessoas significa que os CAJ são a opção direta que tomam quando se encontram em situação de necessitar de aconselhamento jurídico:

TABELA 5 - CASOS POR ORIGEM DE ENCAMINHAMENTO

ENTIDADE	%
LIGA GUINEENSE DOS DIREITOS HUMANOS	19,0
POLICIA	6,6
INICIATIVA DO UTENTE	34,1
TÉCNICO DE ASSISTÊNCIA JURÍDICA	19,2
OUTROS	21,1
TOTAL	100

Fonte: CAJ

Os dados dos CAJ permitem perceber que os Postos de Atendimento Sectoriais (PAS) são importantes na participação de utentes nas ações dos técnicos dos CAJ nas regiões. As campanhas de sensibilização realizadas nos PAS por ativistas de direitos humanos com debates com a população sobre temas relacionados com a justiça são um motor motivador para a credibilidade dos CAJ. É assim que nas entrevistas é raro que os inquiridos não tenham, pelo menos, ouvido falar nos CAJ.

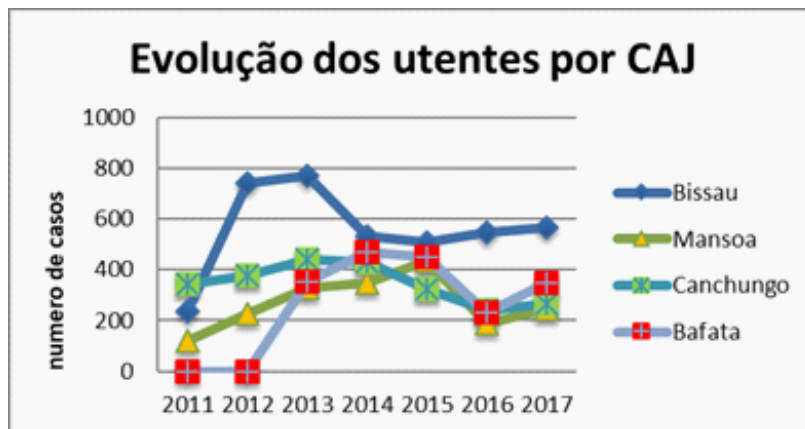
Os dados permitem também uma leitura por tipo de casos cruzada com o género da pessoa que o apresenta. Na tabela 6 podemos ver que os casos são apresentados por homens muito mais do que por mulheres numa proporção de cerca de 80% para os primeiros e 20% para as segundas. Também se pode verificar como os casos de “Família e de Práticas Nefastas” têm um peso muito mais significativo nos casos apresentados por mulheres do que por homens.

E que nos casos relativos a “Propriedade, Atuação da Autoridade, Homicídios, Roubos e Agressões”, bem como de “Questões Laborais” acontece o inverso sendo os casos apresentados para cima dos 80% por homens.

Se quisermos considerar a maioria dos casos apresentados por homens e por mulheres, podemos no primeiro caso juntar os “Homicídios, Roubos, Agressões” e a “Propriedade” (54,3%) e no segundo caso juntar igualmente “Homicídios, Roubos, Agressões” mas com aqueles casos que dizem respeito a questões de “Família e Vizinhos” (57,1%). Como é evidente podemos pensar noutras tipologias e verificar os casos. Por exemplo procurar os casos resolvidos (75,5%) e não resolvidos 24,5%) para ilustrar a eficácia desta atividade.

A evolução dos utentes ao longo do período 2011-2017 para os quatro centros que estiveram em funcionamento nesse período a maioria dos meses do ano, temos uma tendência para crescer entre 2011 e 2014 (ou seja no período que incluiu um golpe de Estado e um governo indicado pelos militares) e alguma estabilização na evolução a partir desse ano. A única interpretação que podemos fazer é que, mesmo com a instabilidade descrita no segundo ponto deste texto a partir de 2015, para a população a situação é diferente da insegurança do período do governo indicado pelos militares que chefiaram o golpe de 2012.

GRÁFICO 2. EVOLUÇÃO DOS UTENTES POR CAJ



Fonte: CAJ

Essa evolução também parece confirmar aquilo que encontramos em entrevistas feitas a chefes de família em todas as regiões que têm tendência para considerar que, fora a guerra civil de 7 de junho de 1998, a instabilidade institucional não é suficientemente perturbadora da sua vida familiar que leve medidas drásticas de fuga dentro do país ou de emigração para o estrangeiro.

Aquilo que nos parece significativo nestes dados é a grande variedade de casos que são trazidos aos CAJ. Tal significa uma ausência de outras instâncias mais perto das populações mas também uma credibilidade muito alta que a população demonstra por estes centros.

O que contrasta com as afirmações de falta de confiança na justiça em geral que se podem encontrar em entrevistas feitas para outros inquéritos.

Aliás, a Relatora Especial das Nações Unidas sobre a independência dos juízes e advogados, Mónica Pinto, que fez um relatório para a ONU, depois de uma semana em Bissau em Novembro de 2015, com uma visão muito negativa da justiça guineense, refere expressamente os CAJ como “Os Centros de Acesso à Justiça – que oferecem aconselhamento jurídico, serviços de mediação e conciliação, bem como orientação e assistência judiciária em caso de litigância – são uma iniciativa importante e bem-sucedida, que deve ser preservada, reforçada e alargada ao resto do país, devendo ser adequadamente financiados pelo Estado”.

Em dezembro de 2018, no contexto do projeto que deu origem ao presente livro, realizado em parceria entre a ACEP e o CESA, foi dinamizado um focus group em Bissau, que contou com a presença de duas utentes e de dois assessores do Centro de Apoio à Justiça do Bairro Militar em Bissau. Os dois casos relatados exemplificam a importância dos CAJ no sistema judicial guineense.

O primeiro caso consistia num conflito familiar no qual a mãe, uma mulher estudante com uma filha de 7 anos, exigia ao pai que ajudasse a suportar os custos com a educação da criança. O casal estaria separado por discordâncias a nível religioso. O motivo da queixa relacionava-se com o facto do pai pagar as despesas da escola de forma pouco regular e parcial. Numa fase inicial o pai sugeriu pagar unicamente 1.500 dos 5.000 francos que lhe eram exigidos, alegando estar desempregado. O CAJ verificou que, ao contrário do que teria afirmado, o pai estaria empregado, tendo conseguido persuadi-lo a pagar os 5.000 francos. No entanto, passado um período de tempo no qual o pai manteve os pagamentos de forma relativamente regular, este

TABELA 6 - CASOS POR TIPOLOGIA DE CASOS E ESTRUTURA POR SEXOS

TIPO DE CASOS	HOMENS	%	MULHERES	%	TOTAL	%
PROPRIEDADE	1002	13,9	174	9,4	1176	13,0
%	85,2		14,8		100	
FAMÍLIA E VIZINHOS	646	8,9	621	33,7	1267	14,0
%	51,0		49,0		100	
PRÁTICAS NEFASTAS	74	1,0	168	9,1	242	2,7
%	30,6		69,4		100	
AUTORIDADE	517	7,2	49	2,7	566	6,2
%	91,3		8,7		100	
HOMICÍDIOS, ROUBOS, AGRESSÕES	2920	40,4	431	23,4	3351	37,0
%	87,1		12,9		100	
HABITAÇÃO	136	1,9	38	2,1	174	1,9
%	78,2		21,8		100	
OUTROS	1246	17,3	271	14,7	1517	16,7
%	82,1		17,9		100	
QUESTÕES LABORAIS	682,0	9,4	93,0	5,0	775	8,5
%	88,0		12,0		100	
TOTAL	7223,0	100,0	1845,0	100	9068	100
%	79,7		20,3		100	

Fonte: CAJ e tipologia e cálculo dos autores (ver anexo I)

emigrou para Portugal, tendo deixado de cumprir com o estabelecido.

No segundo caso, a queixosa teria entregado dinheiro a um comerciante com o intuito de adquirir uma geladeira. O comerciante vendeu a geladeira, que a mulher tinha reservado, a outro cliente. Ao constatar o sucedido, a mulher pediu ao comerciante que lhe devolvesse o seu dinheiro, alegando ter perdido a confiança nele depositada. Como o comerciante não acedeu ao seu pedido, a mulher efetuou uma queixa junto das autoridades policiais. Quando contactado pela polícia, o comerciante pagou uma parte do dinheiro que lhe tinha sido entregue, afirmando não ter condições financeiras para pagar a quantia total. A polícia enviou o processo para o tribunal. No tribunal não foi possível juntar as duas partes para resolver o litígio, pelo que aconselharam a queixosa a recorrer ao CAJ. Este contactou o comerciante que assumiu a dívida e pagou os 120 mil francos em falta. Os CAJ permitiram que duas mulheres, que integram, pelo seu género, um dos grupos em desvantagem no que diz respeito ao acesso à justiça na Guiné-Bissau, obtivessem uma resposta às suas queixas por via da mediação e por recurso ao sistema de justiça formal.

CONCLUSÕES

Para um país com recursos naturais agrícolas e marítimos suficientes para alimentar todos os habitantes, que tinha um capital simbólico internacional enorme quando declarou unilateralmente a independência em 1973, enquanto decorria uma guerra com o regime político dum país europeu, com líderes respeitados de que sobressaía Amílcar Cabral, e outros como Pedro Pires e Aristides Pereira (futuros presidentes de Cabo Verde) é espantosa a capacidade da classe política e militar guineense de criar e viver em tal nível de ausência de acesso a direitos básicos como a justiça e de caos institucional, que pode derivar para outras ameaças como o terrorismo ou novo crescimento do tráfico de drogas. Tal torna-se ainda mais incompreensível sobretudo quando a Mesa Redonda de Bruxelas em 2014, parecia criar condições financeiras para finalmente fazer crescer de forma clara e sustentável o nível de vida da sua população rural e urbana com base num programa de política económica e social inovador que colocava o desenvolvimento sustentável e a biodiversidade no centro das decisões

(Terra Ranka). O resultado é a população da capital ou de centros populacionais mais pequenos mas com acesso a telemóvel e televisão, cada vez mais organizar a sua vida sem contar com as instituições e com a classe política para a solução dos problemas de desenvolvimento que enfrenta, tal como mostram os indicadores de acesso a justiça no recurso a autoridades fora do sistema judicial formal ou a perceção do recurso a organização de vigilância das tabancas como necessária face a ausência da policia.

O reforço do acesso a justiça na Guiné-Bissau depende da vontade de agir dos nacionais antes de mais, e da cooperação com outros Estados e com organizações internacionais. A concertação entre essas entidades para a conceção, mas sobretudo para a execução de projetos e programas de reformas que além de melhorarem as condições físicas de trabalho de juízes, advogados e funcionários judiciais, sobretudo na primeira instância mais perto da população e nos tribunais de setor, incida também na formação policial para prevenir as queixas de brutalidade policial, na melhoria das condições de detenção pré-julgamento e de prisão efetiva, no combate à impunidade por crimes económicos, violência doméstica ou práticas nefastas. Reveste-se, igualmente, de enorme importância o reforço da articulação⁵ entre justiça tradicional e formal ou estatal e a aposta em programas duradouros de sensibilização da população mais pobre e vulnerável para a utilização da justiça,

Num país com dificuldades de manter o sistema judicial a funcionar os CAJ e os tribunais de setor são instrumentos essenciais.

Quanto aos CAJ e aos TAJ, estes servem como instrumentos de ponte de acesso à justiça para população sem possibilidade de pagar as custas e advogados dos tribunais formais. A perceção que temos, de inquéritos realizados ao longo destes anos é que a confiança nas instituições públicas tem vindo a subir. Sobretudo nas de saúde e educação mas também nas de segurança (policia e tribunais). A justiça tradicional surge cada vez mais como a instância a que se recorre se não se consegue ir à polícia ou ao tribunal. A proximidade das pessoas da prestação de serviços de assistência jurídica com uma ação reconhecida de mediação e conciliação é uma componente da melhoria do acesso a justiça que nos parece deve estender-se a todas as regiões. Como se escreve no Programa “A Política Nacional para o Sector da Justiça 2010-2015” aprovada em 2011 pelo Conselho de Ministros: *“A transformação deste quadro depende da*

implementação de uma série de medidas de infraestrutura, formação profissional e reforma legislativa, mas também é imprescindível a modificação da mentalidade de parte dos dirigentes do país. E mais, a grande modificação não deverá vir de baixo para cima, mas sim das autoridades máximas de cada uma das instituições, dos actores judiciais e dos órgãos de controlo e vigilância existentes na sociedade”.<

REFERÊNCIAS

Bastos, Fernando L. (coordenação) (2015). *Relatório final do projecto de recolha e codificação do direito consuetudinário vigente na república da Guiné-Bissau*. PNUD.

Centros de Apoio à Justiça (CAJ) (2018). *Dados estatísticos*. Bissau.

Ferreira, Manuel Marques. (2008). Relatório Final - Coordenação, Reorganização e Reforma no Sector da Justiça. PAOSSED (Programa de Apoio aos Órgãos de Soberania e ao Estado de Direito). PROJECTO – 9.APC.GUB.009 – Financiado pela Comissão Europeia – 9.º FED. Bissau. 17/09/08.

Gramatikov, M., Barendrecht, M., Laxminarayan, M. Verdonschot, J. H., Klaming, L., van Zeeland, C. (2009). *A Handbook of Measuring the Cost and Quality of Paths to Justice*. Tilburg Institute for Interdisciplinary Studies of Civil Law and Conflict Resolution Systems (TISCO). Maklu. Apeldoorn, Antwearp, Portland.

Governo (2015). *Plan Stratégique et operationnel, 2015-2020 “Terra Ranka”*. Bissau.

Governo (2009). *Política Nacional para o sector da Justiça 2010-2015*. Ministério da Justiça, PNUD. Bissau.

Governo (2014). *Política Nacional para o sector da Justiça 2015-2019*. Ministério da Justiça, PNUD. Bissau.

Guerreiro, Sara (coord) et al. (2011). *Estudo sobre o Acesso à Justiça na Guiné-Bissau: Regiões de Cacheu e Oio e Sector Autónomo de Bissau*. Programa de Fortalecimento do Estado de Direito e Segurança (FORTES), programa MDG-F, Ministério da Justiça da Guiné-Bissau,. PNUD.

Guerreiro, Sara. (2018). Justiça estatal e justiça tradicional na Guiné-Bissau. *Revista Sintidus nº1*. Universidade Lusófona. Bissau.

Kofi Annan (2005). *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l’homme pour tous*. Rapport du Secrétaire général à l’Assemblée Générale des Nations unies. United Nations. New York. 24 march.

- Liga Guineense dos Direitos Humanos. (2010). *Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos na Guiné-Bissau 2008-2009 – A Força sem discernimento colapsa sob o seu próprio peso*. LGDH. Bissau.
- Liga Guineense dos Direitos Humanos. (2013). *Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos na Guiné-Bissau 2010-2012*. LGDH. Bissau.
- Liga Guineense dos Direitos Humanos (2016). *Relatório sobre a situação dos direitos humanos na Guiné-Bissau, 2013/2015*. LGDH. Bissau.
- Mendes, Pedro R. (2013). *Guiné-Bissau, 40 anos de impunidade*. Liga Guineense dos Direitos Humanos. Bissau.
- Ministério da Justiça (2014). *Política Nacional para o sector da Justiça 2015-2019*. PNUD. Bissau.
- Monteiro, Taino, (2016). *Custos Operacionais de Cinco (5) Centros de Acesso à Justiça na Guiné-Bissau (2012–2015)*. Projeto ROLS – Estado de Direito e Segurança, Ministério da Justiça, PNUD– Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
- PAOSED. (2007). *Relatório Preliminar: Estudo Diagnóstico do Sector da Justiça na Guiné-Bissau*. Bissau.
- Pinto de Albuquerque, Paulo. (2006). *Direito Prisional Português e Europeu*. Ed. Coimbra Editora. Coimbra.
- Pires, Carmelita. (2015). *Documento Estratégico para o Sector Prisional, (2016-2021)*. s/e. s/l.
- PNUD (Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento). (2015). *Programa de Modernização e Reforma da Justiça – 2015-2019*. Bissau.
- República da Guiné Bisau. (2007). *Plano Operacional para prevenir e combater o Tráfico de Drogas para e da Guiné-Bissau: Promover o Estado de Direito e a Administração Eficaz da Justiça 2007-2010*. UNODC. Guiné-Bissau.
- Sangreman, Carlos. (2015). *Observando Direitos na Guiné-Bissau, «Educação, Saúde, Habitação, Água, Energia, Justiça»*. Ed. ACEP, LGDH e CESA. Bissau. Março de 2015.

Sangreman, Carlos (2017). *Observando direitos na Guiné – Bissau, Educação, Saúde, Habitação, Água, Energia, Saneamento, Justiça, Meios de subsistência, Relatório do terceiro ano – 2016*. ACEP, CESA e LGDH, Bissau.

Santos, António Furtado dos, Sangreman, Carlos, Vaz Martins, Luís (2015). *A justiça num estado frágil: o exemplo da Guiné-Bissau*. CesA / CSG Documentos de Trabalho, nº 137-2015. Instituto Superior de Economia e Gestão.

Sarkin, Jeremy. (2008). “Prisões na África: uma avaliação da perspectiva dos direitos humanos, A prisão africana: mais uma herança do colonialismo”, In Revista Internacional de Direitos Humanos, vol.5 no.9. São Paulo. Dez. 2008.

UNDP (2017). *Rule of Law and Justice project in Guinea-Bissau, Evaluation Report*. The International Security Sector Advisory Team, DCAF, Feb. 2017. URL: <http://is-sat.dcaf.ch>

United Nations (2013). *Principles and Guidelines on Access to Legal Aid in Criminal Justice Systems*. United Nations. Resolução aprovada pela Assembleia Geral nº 67/187.

PARTE I

A JUSTIÇA NUM ESTADO FRÁGIL: O EXEMPLO DA GUINÉ-BISSAU

Carlos Sangreman¹ e Luíz Vaz Martins²

INTRODUÇÃO: O ÂMBITO E A ORGANIZAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO

Este capítulo foi elaborado a partir das ideias e dos textos preparatórios de um relatório para o PNUD em 2015 sobre a qualidade da justiça na Guiné Bissau. Nesta atualização procurou-se, com algum trabalho de campo junto de magistrados e funcionários judiciais, perceber se a instabilidade que o país viveu entre 2015 e 2019 permitiu ou não que houvesse algumas melhorias na qualidade da justiça guineense. Incluíram-se também dados recolhidos por projetos posteriores a 2015 sobre a relação da população com a justiça em geral. Manteve-se simultaneamente a opção de não tratar a justiça tradicional centrando-se apenas no sistema de justiça estatal. A justificação radica na nossa convicção de que o sistema tradicional já se encontra suficientemente estudado na sua diversidade étnica e as questões que se colocam para a construção do Estado guineense se podem resumir na necessidade de construir um sistema estatal com credibilidade junto da população para poder exercer as funções de órgão de soberania que o tradicional nunca será pela sua própria natureza.

O objetivo geral consiste em contribuir para a evolução do Estado de Direito guineense no setor da justiça como um dos órgãos de soberania considerados na constituição e, como se tem visto nestes anos de instabilidade sem conflitos militares (2015-2018), um elemento central para a estabilidade do país. Apesar de existir um acervo razoável sobre o tema da reforma da justiça (como se pode ver pelas referên-

¹ Investigador do Centro de Estudos sobre Ásia, África e América Latina

² Advogado, especialista e ativista na área dos Direitos Humanos na Guiné-Bissau

cias ao longo deste texto) a execução das medidas propostas queda-se muito aquém das expectativas dos atores sociais, judiciais e políticos

O objetivo específico consiste em melhorar o nível de conhecimento sobre a aplicação da justiça nos tribunais do país como garante do direito de acesso a uma justiça que cumpra satisfatoriamente as suas funções através da deteção das principais lacunas nos domínios da elaboração e aplicação das normas jurídicas e da eventual necessidade dos atores judiciais alterarem procedimentos.

Como não se pode aferir do cumprimento das funções do sistema a partir de um único indicador, procurar-se-á investigar se, para além das carências de recursos humanos e materiais já reconhecidas em todas as análises e estudos anteriores, quais seriam aqueles que pudessem apoiar uma análise mais aprofundada do atual estado da qualidade da justiça na Guiné-Bissau.

Nos estudos já conhecidos não estão incluídos os tribunais especializados (Militar, Administrativo, e Marítimo), mas a Justiça tradicional, entendida como as decisões sobre queixas tomadas por chefes e comités de tabanca, régulos, conselhos de anciãos ou “homens grandes” e para questões religiosas os imanes, os pastores e os padres ou outros membros do clero, foram objeto de várias análises sendo a mais completa o estudo coordenado por Sara Guerreiro (2011). As pessoas envolvidas em processos de consulta aos irãs para determinar verdades pouco claras em qualquer tipo de acontecimento também estão pouco estudadas. As ações de justiça efetuadas por órgãos da administração periférica do Estado nas regiões, como os Governadores de Região e os Administradores de Sector, que têm, entre outras, a competência de executar e fazer cumprir no Sector as leis e regulamentos administrativos, cabem numa zona “cinzenta” de funções judiciais pois exorbitam muitas vezes essas atribuições mas acabam por ser a única alternativa existente dada a distância e os custos dos processos em tribunal. A própria polícia acaba por tomar decisões, para além da sua função, sobre pleitos, sobretudo nas regiões onde o acesso aos tribunais é difícil ou onde as populações pressentem que um tribunal não resolve ou leva vários anos. O melhor exemplo que o Observatório dos Direitos ilustra desta prática são as queixas por roubo de gado³. A lei não lhes confere, porém, qualquer poder de administrar justiça mas a prática

³ Ver Sangreman, 2015, pág. 67-69.

assim vai ditando. Note-se que a presença e as investigações da polícia têm custos para os queixosos, quanto mais não seja o pagamento de combustível para deslocação e possivelmente o pagamento aos próprios agentes sobretudo se os salários estiverem em atraso.

A QUALIDADE DA JUSTIÇA

A necessidade de análise da justiça cumprir as suas funções sistémicas surge como lógica a partir da historicamente lenta adoção pela Administração Pública das teorias e práticas de controlo da gestão do setor privado lucrativo existente nas grandes empresas. Na justiça, esse processo tem por base a consciência da necessidade de uma análise sociológica e não apenas jurídica do funcionamento dos órgãos judiciais, a consideração das expectativas da população sobre a aplicação de justiça, a atitude dos próprios profissionais do setor no exercício das suas profissões e a vontade da estrutura política e judicial de melhorar a aplicação dos fundos públicos. (Sauvé, J-P (2009).

As práticas de controlo da gestão do setor privado foram sendo introduzidas na Administração Pública de forma progressiva. No setor dos recursos humanos através de critérios respeitantes às condições de remuneração, de contratação/nomeação, de promoção na carreira. A avaliação de desempenho institucional foi igualmente estabelecida, com indicadores quantificados sempre que possível e considerando a satisfação dos utilizadores.

No que diz respeito à qualidade das condições de trabalho, introduziram-se indicadores relacionados com o estado dos edifícios e seu mobiliário, os transportes para funcionários em missão ou juízes quando têm de se deslocar a regiões do interior, a disponibilidade de fotocopiadoras e/ou de scanners, de computadores com ligação à internet, o acesso a bases de dados internacionais do setor (sobretudo em língua portuguesa de Portugal ou do Brasil).

Alguns destes critérios foram aceites com maior facilidade que outros, como a cobrança e reembolso de impostos, a avaliação do desempenho dos médicos e dos enfermeiros, as escolas e universidades pelas notas de entrada ou pelos resultados de exames pelos alunos, a produção científica dos investigadores pelo número de artigos publicados, etc. Ou seja a tendência para quantificar o desempenho de profissionais,

sejam eles quem forem, acabou por ter uma expressão concreta e adaptada a cada profissão mesmo dentro da função pública, depois de várias experiências falhadas desde pelo menos os anos 80. Muito naturalmente os intervenientes no sistema de justiça também irão ou já estão a passar por esse processo. Tal como nos restantes setores há resistências, fruto da cultura organizacional existente.

Os argumentos centrais dessas resistências, em geral, são que a avaliação quantificada não é possível pela natureza das atividades, nem desejável pelas respetivas lógicas internas de funcionamento, e que transportar para a justiça critérios da atividade empresarial é desvirtuar as funções do sistema. Outra resistência radica no espírito corporativo dos atores da justiça. Veja se, por exemplo, o capítulo do livro de Antoine Vauchez “Les jauges du juge. La justice aux prises avec la construction de sa légitimité (Réflexions post-Outreau)” em Mbongo, 2007, sobre o caso mais célebre de pedofilia em França e a incapacidade manifesta do juiz destacado para o tribunal regional competente tratar um caso tão mediático, apesar de não ter sido substituído, já que tal seria um reconhecimento corporativo dessa incapacidade. Ou num caso mais recente em Portugal a reação protetora dos seus pares (muito forçada pela comunicação social) às decisões do juiz Neto de Moura, juiz da relação do Porto, sobre casos de violência doméstica e adultério.

Na prática, esses processos vão contribuindo para uma reforma da justiça que defina uma adaptação desse tipo de critérios a um serviço público que, apesar de não ter intervenientes diretamente eleitos pela população, as atuais Constituições dos países que tomam como referência o regime democrático, consideram o conjunto das suas principais instituições – os tribunais - como um dos órgãos de soberania, com o princípio da independência como pilar de relacionamento com os restantes poderes soberanos. Como veremos adiante os órgãos da justiça na Guiné-Bissau tiveram um papel importante na evolução do período recente, seja na função de vigilância da constitucionalidade das decisões presidenciais (como a nomeação de governos de iniciativa do presidente da república) seja no refrear de atuações da Procuradoria-Geral da República que se aproximaram da intimidação social ao tentarem acusar de crimes sem bases confirmadas membros do PAIGC como Geraldo Martins e o próprio Domingos Simões Pereira.

PEQUENA RECENSÃO INTERNACIONAL

De forma geral, os autores que se debruçam sobre esta temática salientam que a avaliação da qualidade da justiça num país em concreto depende acima de tudo da conceção e do funcionamento de todo o sistema judicial. Ou seja, procuram demonstrar que o sistema enquanto tal condiciona muito os seus atores. Pauliat (2007) chama mesmo a atenção para o facto do funcionamento do sistema requerer capacidades organizativas que não são da função do juiz mas sim de um gestor; logo, e a exemplo do que também sucede na gestão das universidades por professores ou dos hospitais por médicos, um bom juiz pode ser um mau gestor, não tendo nenhuma vocação para os atos necessários a uma gestão transparente, de boas contas e de bom contacto com os seus beneficiários ou clientes: Como tal, todo o sistema se ressentirá dessa frequente ausência de capacidade de gestão de quem pode ser um ótimo juiz. Jean, J-P (2007) coloca mesmo como primeiro critério para se pensar “a qualidade do sistema judicial a sua organização e funcionamento”. Assim, não são apenas os juizes que proferem a sentença final que fazem funcionar bem ou mal o sistema de justiça, mas também os agentes policiais e juizes de instrução, os advogados no processo de contraditório, os juizes dos tribunais de recurso e todos os funcionários judiciais intervenientes. E também os intervenientes na execução da sentença, seja de cobrança de prestações pecuniárias ou de penhoras, seja de gestão de estabelecimentos do sistema prisional. E não nos esqueçamos do legislador (parlamento e governo) que concebe e aprova a legislação ou as regras pelas quais o sistema tem de se gerir.

Para Hamaide, J. (2014), a base do conceito de qualidade do funcionamento da justiça é a equidade e o modo com o cidadão envolvido nalgum litígio sente essa equidade. Esse mesmo autor nota que não há unanimidade ou consenso sobre o significado e a metodologia de medir a qualidade do funcionamento da justiça, sendo que diferentes intervenientes ou observadores colocam como centrais diferentes aspetos, como a rapidez ou a qualidade das sentenças (juridicamente corretas, estruturadas com lógica e escritas de forma a todos poderem compreendê-las). Outros centram-se na existência de igualdade dos cidadãos perante a lei, na independência do poder judicial, na facilidade de acesso (a tribunais e a advogados oficiosos), e na

efetiva execução das sentenças. Este autor salienta ainda que o poder judicial tem de ser equilibrado pelos restantes poderes, tal como os restantes órgãos de soberania, pois é essa a essência do funcionamento do sistema democrático, seja qual for o regime político em que se concretiza, incluindo as modernas monarquias.

Frydman, B. (2007) situa o espaço simbólico da análise da justiça entre dois extremos: um primeiro, que identifica qualidade do sistema com a aplicação lógica da lei, sendo o papel do juiz a construção de silogismos a partir da legislação existente e da situação com que se defronta; um segundo que identifica a qualidade com a apreciação da argumentação e conclusão do juiz à luz da lei e das condições de equilíbrio de interesses de grupos sociais e particulares na motivação das sentenças como um exercício de escolhas ponderadas pela equidade. Os autores que se situam no segundo extremo deste intervalo tendem a sobrevalorizar o papel social do juiz que além das capacidades de discernimento e da objetividade dos seus julgamentos tem ainda de ser um cidadão de vida irrepreensível segundo a moral social do seu tempo.

Parece-nos que os autores que permitem um melhor acolhimento dos instrumentos com origem nas teorias de gestão privada consideram como variáveis importantes as que estão ligadas aos procedimentos administrativos do funcionamento da justiça como o custo para o utente, a eficácia, os atrasos nos prazos legais, que se podem aferir por indicadores quantitativos ou qualitativos, como são exemplo aqueles que surgem na recolha de dados da Comissão Europeia para a eficácia da justiça (CEPEJ) do Parlamento Europeu. Os indicadores utilizados pela CEPEJ são a atribuição orçamental aos tribunais, a estrutura desse orçamento (salários, equipamento tecnológico, custos da justiça, edifícios, formação contínua, custos de acesso a Justiça), a atribuição orçamental ao Magistério Público, o tempo de execução das sentenças, o número de processos instruídos bem como o número de processos que transitaram em julgado. Berthier, L.(2011) refere, como exemplos da concretização das posições desses autores, os indicadores construídos pelo *Trial Court Performance Standards* nos EUA, o *Nova Scotia Judicial Development Project* no Canadá e o Programa para o Reforço da Organização Judiciária (PRVO, em holandês) da Holanda. O *Trial Court Performance Standards* fornece 10 indicadores base de desempenho de uma jurisdição, sendo que o primeiro mede a perceção da qualidade das decisões por parte dos utilizadores: 1. acesso e imparcialidade (recolhido por inquérito aos utilizadores); 2. taxa de desem-

penho ou rácio processos entrados / processos saídos; 3. duração dos procedimentos; 4. tempo de processos em stock; 5. previsão e efetivação da data da audiência e do julgamento; 6. qualidade do dossier de acordo com as normas ISSO; 7. rácio cobrança / custos das multas; 8. taxa de utilização de jurados; 9. taxa de satisfação do pessoal judicial (recolhido por inquérito); 10. custo por dossier.

A tentativa de quantificar a atividade da justiça de forma a poder ser comparável em todos os países centra-se no *World Justice Project* que inclui a construção do *Rule of Law Index* [Índice do Estado de Direito], cujo relatório de 2014 tem 47 indicadores construídos a partir de 87 questões de perceção e 56 com base em experiências vividas dos inquiridos de 99 países e jurisdições. Pode ver-se mais informação incluindo a metodologia da construção dos indicadores em Botero, J. and Ponce, A. (2012) “Measuring the Rule of Law”. WJP Working Paper No. 2, disponível em <http://worldjusticeproject.org/publication/working-papers/measuring-rule-law>.

A metodologia que adotámos neste texto tenta adaptar para a Guiné-Bissau as sínteses de Mbongo, P. (2007) dos defeitos mais comuns da justiça: lentidão, custo para os utentes, distância geográfica e complexidade ou dificuldade na compreensão das decisões por parte das partes e da população em geral, e de Sauvé, J-P (2009) que elabora uma síntese das correntes conceptuais referidas, considerando como critérios de aferição do funcionamento da justiça: a) o acesso; b) a celeridade e a previsibilidade do tempo de duração do processo; c) a constância e a previsibilidade das sentenças para o mesmo tipo de casos; d) a qualidade das relações entre juizes e as partes em litígio; e) a clareza das decisões tomadas ou a motivação escrita das sentenças; f) a possibilidade de execução da sentença; g) a aceitação social da justiça feita ou a legitimidade.

Note-se que muitos autores tendem a não ligar aos efeitos, sobre o funcionamento do sistema, da escassez de meios físicos, financeiros, tecnológicos e humanos com que se defronta a administração da justiça num estado com instituições muito frágeis como a Guiné-Bissau.

As condições sociais de pobreza e analfabetismo (absoluto ou funcional) de parte significativa da população, bem como a tendência de alguns grupos sociais de “considerar normais certas práticas num clima de intocabilidade a raiar a falta de consciência da ilicitude face à volatilidade dos valores, dos princípios, tecendo teias de interesses e tro-

cas de favores que corroem o estado de direito e a democracia”⁴ dificultam o acesso à justiça. Tal escassez de meios no setor e o nível muito baixo de literacia na população influenciam diretamente a instrução dos processos, a produção de meios de prova e as sentenças em tribunal de primeira instância, muitas vezes escritas em mau português ou com um fraseado que pode levar a interpretações pelo menos dúbias, como veremos no ponto de análise de processos.

Encontramos pouca bibliografia sobre a justiça em países da África Subsaariana (Stevens, J. 2000). Mesmo o instituto holandês TISCO, (2009), no capítulo 2 do seu manual de acesso à justiça, trata essas questões de forma transversal a vários países, colocando três cenários na Serra Leoa, EUA (Seattle) e Ucrânia de famílias pobres que, quando se defrontam com um problema legal, têm 3 opções: 1ª apoiar-se nas suas próprias capacidades de resolver a questão; 2ª deixar a questão evoluir sem nada fazer aceitando eventuais consequências negativas; 3ª apoiar-se em mecanismos oficiais e não oficiais de Justiça para resolver a questão. Só a última, quando é possível, pode criar soluções equilibradas e aceites pelas partes.

A primeira e a segunda originam conflitos que se prolongam por muito tempo degradando a vida das famílias individual e socialmente. Os resultados dos inquéritos feitos na Guiné-Bissau para o Observatório dos Direitos e para o projeto sobre Resiliência e Risco, como se verá adiante, podem ser analisados seguindo esta tipologia mas na prática todas as respostas incidiram sobre a primeira ou sobre a última. Assim, para nós, quaisquer critérios de estudo sobre o funcionamento da justiça têm de tomar em conta as condições reais de exercício dos seus intervenientes sem que essas condicionantes sirvam para justificar todo e qualquer tipo de limitações.

A SITUAÇÃO DA JUSTIÇA NA GUINÉ-BISSAU

A justiça na Guiné-Bissau independente começou por seguir a decisão da sua primeira Assembleia Nacional de 24 de Setembro de 1973, que na Lei n.º 1/73 veio decidir que “a legislação portuguesa em vigor à data da proclamação da independência

4 Adaptado do discurso de Paula Teixeira da Cruz, Ministra da Justiça de Portugal numa conferência em Lisboa para assinalar o Dia Internacional contra a Corrupção, Jornal Público, 10 de Dezembro, 2014, p.6.

da Guiné-Bissau mantém a sua vigência em tudo o que não for contrário à soberania nacional, à constituição da República, às leis ordinárias e aos princípios e objetivos do Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo-Verde (P.A.I.G.C.)”.

A constituição teve uma primeira edição em 1984, mas só alterou a configuração de regime de partido único com a abertura política de 1991. A revisão em 1993 levou a constar no seu artigo 59.º, que os órgãos de soberania são o Presidente da República, a Assembleia Nacional Popular, o Governo e os Tribunais, estipulando ainda no mesmo artigo que a organização do poder político deve basear-se na separação e independência dos órgãos de soberania e na subordinação de todos eles à Lei Fundamental.

No seu Capítulo VII – Do poder judicial – nos artigos 119.º a 125.º estrutura o sistema de justiça com a orgânica comum à generalidade dos estados laicos, com tribunais de diferentes instâncias, com a eleição do Presidente do Supremo Tribunal de Justiça pelos seus pares e a quem o Presidente da República dá posse (Artigo 120.º, 2). Aprova a independência do juiz nas suas funções atribuindo-lhe o dever de obediência apenas e só “à lei e à sua consciência” (Artigo 123.º, 2). No artigo 119.º, afirma-se que “os Tribunais são órgãos de soberania com competência para administrar a Justiça em nome do povo”. Consagrando nos artigos 120.º e 121.º da mesma constituição, a independência do poder judicial e dos respetivos juizes.

A “Política Nacional para o Sector de Justiça 2015-2019”⁵, formulada pelo Ministério da Justiça do governo saído das eleições de 2014, aprovada em Conselho de Ministros, tem como objetivos “uma Justiça com a infraestrutura adequada a atender as demandas da sociedade, com atores judiciais devidamente qualificados e possibilitando a todos o acesso à Justiça e à cidadania”. A concretização destes objetivos materializar-se-ia através da criação de uma infraestrutura adequada e melhoria da já existente; da execução de uma reforma legislativa; da promoção de formação profissional e capacitação e da garantia do acesso à justiça e cidadania. Tal documento não foi posto em causa pelos governos que lhe sucederam entre 2015 e 2019. E é de esperar que seja apropriado pelo governo saído das eleições de 2019, uma vez que já vem de 2010 e tem até ao presente uma execução muito fraca, mais por falta de meios financeiros do que por vontade dos sucessivos ministros da área.

⁵ Reformulação e atualização da “Política Nacional para o Sector de Justiça 2010-2015”

Os documentos de projeto do “Programa de Apoio aos Órgãos de Soberania e do Estado de Direito na Guiné-Bissau”, do Relatório preliminar – “Estudo diagnóstico do setor da justiça na Guiné-Bissau” (Medina, Ismael et al, 2008) bem como a obra “Estudo sobre o Acesso à Justiça na Guiné-Bissau: regiões de Cacheu e Oio e Sector Autónomo de Bissau de Guerreiro” (coord. Guerreiro, Sara et al, 2011) são suficientes para servir de enquadramento a qualquer análise que se faça do funcionamento da justiça no país⁶ (ver bibliografia).

Nesta última obra, a estrutura do sistema formal de justiça guineense está esquematizada no capítulo terceiro “Estrutura e entidades do sistema estadual de Justiça” com base na Constituição e na Lei n.º 3/2002, de 20 de Novembro - Lei Orgânica dos Tribunais (LOT), sintetizando-se nas duas figuras seguintes.

Não se refere o tribunal fiscal talvez porque neste momento este não está inserido na estrutura dos tribunais, mas sim no Ministério das Finanças. Aliás, o Governo de 2014-2015, no seu programa da justiça, critica este facto. Apesar disso, não é do nosso conhecimento que tenha havido alguma alteração até às eleições de 2019.

Note-se os tribunais de pequenas causas, ou mais vulgarmente designados por tribunais de setor (que têm uma Lei orgânica específica de Outubro de 1993), que substituíram os Tribunais Populares de Base do período da luta de libertação, logo a seguir à independência, não têm instância e os juízes podem não ter formação em Direito. Na prática, estes deveriam funcionar como juízes de paz, mais mediadores de conflitos que atores integrados no sistema judicial, embora com maior importância se estiverem em setores com pouco acesso a outro tipo de tribunais.

Estes tribunais têm um âmbito civil e criminal (transgressões e contravenções não marítimas; crimes a que corresponda pena de prisão até 2 anos, com ou sem multa, ou só pena de multa) e em geral trabalham em condições deploráveis de falta de espaço para juízes, advogados e funcionários, de segurança, pelo fácil acesso e roubo de processos e pela ausência de polícia destacada para os mesmos e de condições de higiene e de conservação de processos e demais documentação.

⁶ Existe, para além de alguma investigação feita no tempo colonial pelo Centro Cultural da Guiné Portuguesa (ver site do projecto Memória de África e do Oriente <http://memoria-africa.ua.pt/>), o relatório do estudo elaborado pela Faculdade de Direito de Bissau e INEP (2012) sobre direito consuetudinário. (ver bibliografia).

Encontram-se, habitualmente, em casas alugadas e – fonte de jornais- vários atrasam-se tanto nas rendas que chegam a sofrer ações de despejo por parte dos senhorios.

Fazem ainda parte do sistema o Ministério Público (com o Procurador-Geral da República nomeado pelo Presidente da República), a Ordem dos Advogados e as forças policiais. Esta estrutura sistémica é similar àquelas que encontramos noutros países e conceptualmente considerada como adequada à organização do sistema judicial.

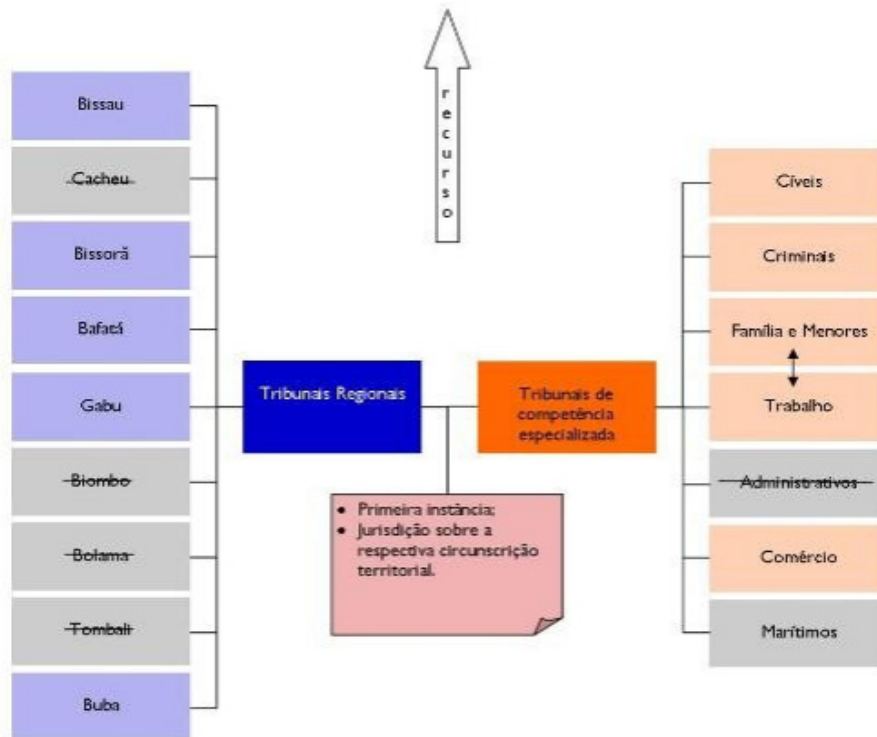
A análise de síntese da situação da justiça na Guiné-Bissau dos governos entre 2014 e 2019 na definição da sua política para o setor não contraria o que Medina (2008) já afirmava “Os problemas comuns a todas as instalações onde funcionam as entidades do sistema estadual de Justiça são a necessidade urgente de reparações e pintura, a falta de instalações sanitárias, a falta de energia elétrica e água potável e de equipamentos básicos de escritório, como mesas e cadeiras. Para agravar, a maioria destas instalações não são próprias das entidades que ali funcionam. Acresce ainda que, na maior parte dos arrendamentos destas instalações, as rendas estão em atraso relativamente a largos períodos de tempo, pelo que os particulares equacionam por ações de despejo dos próprios tribunais”. Como se pode inferir, sem eletricidade não há sistemas informáticos nem internet e a utilidade dos próprios computadores é reduzida às regiões e às horas em que há energia. A internet permite aos juízes a consulta de processos de outros casos análogos em diferentes países e de bases de dados, sendo um auxiliar precioso na elaboração e motivação das sentenças.

Mas, com a ausência de eletricidade permanentemente durante muitos anos, o uso de máquinas de escrever de fita continua a ser a situação normal nas secretarias dos tribunais como podemos confirmar.

Coloca-se ainda o problema da falta de acesso a tribunais pela distância ou pelo mau estado das estradas que isola povoações sobretudo no Sul do país em época de chuvas como detetou o Observatório dos Direitos na recolha de indicadores entre 2014 e 2016 com diferentes amostras (Tabela 1).

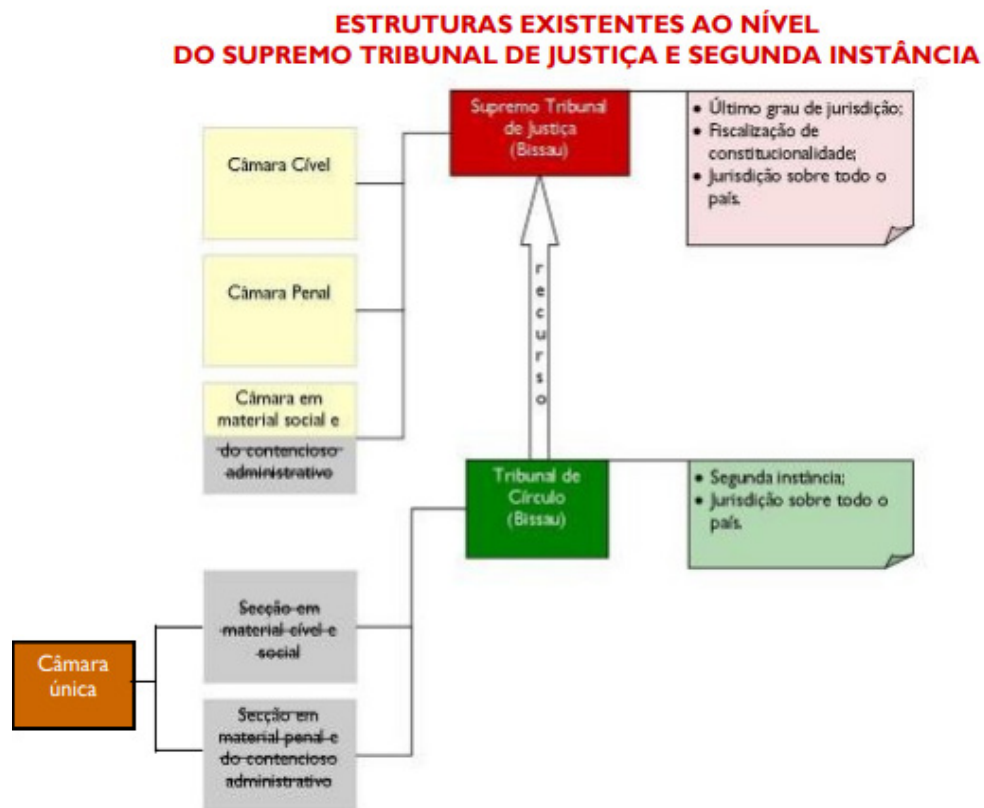
ESQUEMA 1. ESTRUTURAS JUDICIÁRIAS DE PRIMEIRA INSTÂNCIA

ESTRUTURAS EXISTENTES AO NÍVEL DA PRIMEIRA INSTÂNCIA



Fonte: Guerreiro, Sara, et. al. (2011). Estudo sobre o Acesso à Justiça na Guiné-Bissau: Regiões de Cacheu e Oio e Sector Autónomo de Bissau, PNUD, FORTES, MDG-F.

ESQUEMA 2. ESTRUTURAS JUDICIÁRIAS DE SEGUNDA INSTÂNCIA E DO SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA



FONTE: GUERREIRO, SARA, ET. AL. (2011). ESTUDO SOBRE O ACESSO À JUSTIÇA NA GUINÉ-BISSAU: REGIÕES DE CACHEU E OIO E SECTOR AUTÓNOMO DE BISSAU, PNUD, FORTES, MDG-F.

TABELA 1. DISTÂNCIA MÉDIA ENTRE HABITAÇÃO E UM TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (UNIDADE: KM)

REGIÃO	2014	2015	2016
BAFATÁ	27.0	16	17
BIOMBO	19.0	15	20
CACHEU	12.0	15	14
GABU	20.0	29	39
OIO	8.0	17	18
QUINARA	69.0	50	52
TOMBALI	20.0	33	33
SAB (ESTIMADO)	2,5	2	2,5

FONTE: OBSERVATÓRIO DOS DIREITOS, BISSAU

O estudo referido de recolha de indicadores permite igualmente verificar as más condições para os detidos nos centros de detenção geridos pela polícia ao longo desse mesmo período. Como se pode verificar no estudo de 2017 que tem dados para os dois anos anteriores (Sangreman, 2017, pág.17) a avaliação dessas condições revela em que grau é baixa a qualidade de ventilação, cobertura, dormitório, acesso a água e a alimentação:

- *as condições de dormitório mantêm-se nos três anos de inquirição: são más ou péssimas; os detidos dormem no chão em cima de esteiras com ou sem algum pano a tapá-los⁷;*
- *a ventilação é má ou regular;*
- *a cobertura na sua maioria é boa e razoável, apesar de existirem centros com classificação de má, o que questiona a segurança dos mesmos;*
- *não existe, senão pontualmente, acesso livre a água, ou seja os detidos têm de pedir aos guardas se podem beber água;*

⁷ Nas fotografias no centro de detenção em Gabu vêem-se tapetes no chão das celas. A informação dos inquiridores foi que se destinam aos muçulmanos pois faz parte dos preceitos instituídos de reza. Não sabemos se tal consideração se aplica noutros centros.

- *não são fornecidas refeições nem é permitido aos detidos cozinhar ou aquecer a comida que lhes é dada do exterior e que passa necessariamente pela inspeção dos guardas.* (idem, pág.96)

(...) Nas prisões de Bafatá e Mansoa as condições estruturais são melhores que nos centros, sendo em ambas a ventilação e o dormitório regular, a cobertura boa e com acesso a água e a alimentação. (idem, pág. 97)

A limitação estrutural da má qualidade dos registos e cadastros também influencia o funcionamento da justiça. Ter bilhete de identidade atualizado, morada conhecida, ter a certeza da morte de alguém num processo sucessório, ter títulos de utilização privada da terra⁸ ou de propriedade de outros bens móveis ou imóveis, saber quantos processos entraram num tribunal, quantas queixas foram apresentadas à polícia de uma região, quantos presos existem nos centros de detenção num determinado momento, etc.. Todos os atos da vida humana que a sociedade ligou a um documento escrito têm, na Guiné-Bissau, registos muito defeituosos quando avaliados pela comparação de dados, por exemplo, no recenseamento geral da população ou em inquéritos por amostragem como os MICS da UNICEF. Na prática, a justiça tradicional fornece à justiça formal um conjunto de dados por memória pela ausência de fontes escritas.

Todo o sistema judicial – os tribunais, o Ministério Público, a Polícia Judiciária e a Ordem dos Advogados – sofrem as consequências deste estado das infraestruturas. A instabilidade institucional entre 2015 e 2019 não ajudou nada a que estas condições fossem significativamente melhoradas. E, por consequência, o funcionamento da Justiça ressentem-se desse estado de coisas. Como afirma Guerreiro, Sara et al. (2011) “a falta de estrutura compromete a qualidade do trabalho, sendo que o que é realizado decorre apenas do abnegado comprometimento dos profissionais que laboram no sector da Justiça. Impede, também, um registo e tratamento de dados importantes para o planeamento das políticas públicas e acompanhamento fiel da produtividade do setor. A falta de números fiáveis impede a constatação precisa das questões ligadas a celeridade processual e do número de processos pendentes.”

No trabalho executado por essa equipa, são apresentados, na página 21, quadros

⁸ Pela Constituição da Guiné-Bissau o proprietário da terra é o Estado (artigo 12.º)

de síntese dos principais problemas detetados no inquérito desenvolvido e que se podem considerar como perfeitamente articulados com as conclusões do presente estudo:

QUADRO 1. OBSTÁCULOS À APRESENTAÇÃO DE UMA QUEIXA/INTERPOSIÇÃO DE UM PROCESSO JUDICIAL

- **Obstáculos à apresentação de uma queixa/interposição de um processo judicial**

Falta de conhecimento sobre os direitos humanos e formas de reacção perante as autoridades estaduais de justiça;

Falta de instrução;

Falta de recursos financeiros;

Questões de mentalidade e tradição, que estão ligadas (especialmente nas regiões) ao recurso a outras formas de resolução dos conflitos, *maxime* o recurso à justiça tradicional;

Insuficiência de estruturas estaduais ou falta de estruturas próximas;

Falta de confiança nas autoridades estaduais;

Morosidade e burocracia do sistema estadual de justiça;

Corrupção

Interferência dos "grupos imunes" (militares, políticos, pessoas com forte poder económico, etc.)

FONTE: GUERREIRO, SARA, ET. AL. (2011). ESTUDO SOBRE O ACESSO À JUSTIÇA NA GUINÉ-BISSAU: REGIÕES DE CACHEU E OIO E SECTOR AUTÓNOMO DE BISSAU, PNUD, FORTES, MDG-F.

QUADRO 2. OBSTÁCULOS DURANTE O PROCESSO JUDICIAL

- **Obstáculos durante o processo judicial**
 - Insuficiência de meios económicos por parte do queixoso para prosseguir com a acção
 - Ausência de condições de infra-estruturas para o funcionamento dos tribunais
 - Falta de colaboração entre as diferentes instituições que intervêm na realização de justiça
 - Baixo nível de capacitação e formação dos recursos humanos que intervêm na prestação dos serviços
 - Não envolvimento do poder tradicional na realização de justiça
 - Falta de fiscalização das autoridades estaduais de justiça
 - Falta de meios de transporte para deslocação
 - Falta de materiais de serviço
 - Falta de recursos humanos
 - Falta de instalações para os operadores judiciais deslocados
 - Falta de informatização dos processos
 - Falta de legislação e livros
 - Corrupção
 - Interferência dos “grupos imunes” (militares, políticos, pessoas com forte poder económico, etc.)

Fonte: Guerreiro, Sara, et. al. (2011). Estudo sobre o Acesso à Justiça na Guiné-Bissau: Regiões de Cacheu e Oio e Sector Autónomo de Bissau. PNUD, FORTES, MDG-F.

QUADRO 3. OBSTÁCULOS À EXECUÇÃO DA SENTENÇA

- **Obstáculos à execução da sentença**
 - Falta de estabelecimentos prisionais
 - Falta de meios de deslocação
 - Falta de recursos humanos
 - Falta de bens (dos particulares) para penhorar
 - Falta de condições de segurança dos operadores judiciais
 - Interferência dos "grupos imunes" (militares, políticos, pessoas com forte poder económico, etc.)

Fonte: Guerreiro, Sara, et. al. (2011). Estudo sobre o Acesso à Justiça na Guiné-Bissau: Regiões de Cacheu e Oio e Sector Autónomo de Bissau, PNUD, FORTES, MDG-F.

À falta de meios físicos para a justiça funcionar juntam-se os atrasos no pagamento de salários a juízes, polícias e funcionários judiciais, criando um caos onde potencialmente a criminalidade organizada, os crimes de alta complexidade e o narcotráfico encontram um terreno fértil para as suas ações. Quando inquiridas, as pessoas nas regiões sobre as quais incidiu o estudo de Guerreiro, Sara et al (2011) identificaram os grupos sociais que têm imunidade perante o sistema judicial de forma unânime como sendo os militares, os políticos, as autoridades policiais e as pessoas mais ricas. “Nalguns casos, foram indicados os próprios profissionais da Justiça: magistrados, advogados, etc.” Veja-se também nesta questão o estudo sobre Impunidade elaborado por Mendes, P.R. (2013, pág. 50 e seguintes) para a LGDH.

A METODOLOGIA DE MONITORIZAÇÃO DA JUSTIÇA

A monitorização do funcionamento da justiça tem sido feita de modo irregular e sobretudo de forma muito incompleta. Podemos referenciar os seguintes projetos ou entrevistas:

- o projeto executado pela ONG Manitese sobre a reabilitação dos presos a cumprir penas em prisões, em que é reportada a formação profissional existente e o trabalho de relação com a família para que a reinserção familiar e social pós pena permita ao ex-recluso voltar a organizar a sua vida (Manitese, conferência em Bissau sobre acesso a justiça, dezembro 2018).
- o projeto Observatório dos Direitos tem desenvolvido várias componentes de monitorização, com recolha de dados em diferentes áreas e regiões e Sector Autónomo de Bissau, entre as quais a recolha de indicadores na área da justiça, tendo já editado três livros sobre as recolhas desses indicadores entre 2014-2016. As apresentações em Bissau desses livros, sempre com a presença dos Ministros em exercício, foram momentos importantes, onde vários atores judiciais debateram e tomaram consciência do Estado dos centros de detenção e das dificuldades de acesso em regiões do interior.
- o seguimento da regulamentação e da execução da legislação processual civil e penal, Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, Lei de Acesso ao Direito e à Justiça e regulamento das custas processuais não é feito por nenhuma organização;
- as entrevistas com a Ministra da Justiça e com representantes dos vários operadores judiciários – magistrados judiciais, do Ministério Público, advogados e funcionários judiciais em 2015 mostraram que os atores do sistema estão conscientes das fraquezas existentes mas também estão conscientes do pouco que tem sido feito;
- o inquérito ao qual responderam cerca de 10% dos profissionais de cada uma das profissões forenses num total de 35 respondentes. Tal inquérito foi pensado para ser dirigido a magistrados judiciais, magistrados do Ministério Público, advogados inscritos na Ordem e técnicos de assistência jurídica. Os funcionários

judiciais não foram inquiridos, pois tal obrigaria a um processo mais demorado e com um orçamento mais alto, dado o seu número ser elevado e geograficamente espalhados pelo território, o que não sucede com os restantes, cuja distribuição é mais desequilibrada a favor de Bissau. Dada a dimensão do universo, uma amostra desta dimensão é suficiente para o pretendido, embora a totalidade de inquéritos não atinja os 100, número que em geral a teoria da amostragem aponta como necessário para uma relevância estatística que permita inferir os resultados para o universo de base. A alternativa, fora do orçamento e calendário deste estudo, seria inquirir a totalidade dos intervenientes e uma amostra da população potencialmente beneficiária ou que já tivesse recorrido à Justiça em todas as regiões e no SAB. As respostas obtidas são um dos elementos de análise, quanto a nós significativo, mas a ser olhado com bom senso dado o número de inquéritos;

- a análise de um conjunto de 21 processos judiciais findos, sem que fosse pretendido ter uma amostra probabilística serviu de base a pontos deste estudo;
- a visita a diversos tribunais, todos em Bissau permitiu completar e validar a informação recolhida pelo Observatório dos Direitos atrás referido. Foram visitados o Tribunal da Relação, o Tribunal Regional – Vara Criminal, Secção de Transgressões, Vara Cível, Tribunal de Comércio, Secção de Família Menores e Trabalho, e dois Tribunais de Setor;
- o projecto sobre “Risco e resiliência” executado pelo CEsa com apoio logístico da Liga Guineense dos Direitos Humanos (que vai decorrer este ano de 2019 tendo feito o inquérito piloto em todas as regiões e no SAB para testar os questionários) inquiriu a confiança na justiça das famílias para resolverem questões de roubo, de acusações graves falsas e da perceção geral sobre o sistema de justiça e a importância da sua melhoria. Veremos se os resultados permitem uma ideia mais aprofundada da relação das famílias com o sistema.

De qualquer forma e apesar destas ações (poderá haver outras de que não temos conhecimento) é claro que não existe um processo de monitorização das políticas públicas nesta área e do funcionamento do sistema em particular. A inspeção dos tribunais feita pelos próprios juizes de instâncias superiores com grande detalhe e

deslocações presenciais deve permitir ter uma análise mais detalhada mas a verdade é que o Supremo Tribunal de Justiça considera esse documento como interno e que é sua prerrogativa mantê-lo secreto mesmo para o governo.

OS TEMAS DAS ENTREVISTAS E DOS INQUÉRITOS AOS ATORES DO SISTEMA

A transparência, a isenção e a imparcialidade, qualidade das sentenças, nomeação de defensor oficioso, perceção sobre o sistema em geral dos intervenientes e dos beneficiários (grau de satisfação, compreensão das sentenças e campanhas de informação), custos e cofre dos tribunais, funcionamento (formalismo, regras processuais, condições de trabalho), articulação com as polícias, morosidade (carências de magistrados, distribuição, volume de trabalho, respeito pelos prazos, expedientes dilatatórios, faltas a diligências), tempo de detenção e de prisão preventiva desmotivação de funcionários, desresponsabilização de magistrados constituíram os temas das entrevistas e dos inquéritos acima referidos.

Nas entrevistas incluiu-se a perceção sobre o sistema judicial em geral na atualidade do país e solicitaram-se dados mais objetivos de número de magistrados por vara, processos entrados, pendentes e finalizados aos intervenientes que estão em posição institucional de os obter, já que a produção de dados estatísticos é extremamente deficitária.

DADOS ESTATÍSTICOS DA ATIVIDADE JUDICIAL

Na elaboração deste estudo em 2015 deparámo-nos, à partida, com a falta de um registo fiável, para fins estatísticos, dos processos judiciais iniciados em cada ano, dos processos findos e das pendências, o que impossibilita um apuramento quantitativo e uma análise criteriosa. Tal situação não se alterou até 2019. Tal falta impede um apuramento detalhado não só ao nível de cada tribunal, mas também a nível global.

Importa aperfeiçoar e melhorar o sistema de registo e de acompanhamento dos processos, com obtenção de dados estatísticos fiáveis, essenciais para uma análise

fácil, eficiente e segura, que conferirá maior transparência e credibilização ao sistema de justiça, e que permitirá detetar com rigor os estrangulamentos, as carências e ainda as eventuais falhas de produtividade, a exigir uma atuação pontual.

O registo deverá contemplar os processos iniciados em cada ano judicial, des- trinchando a sua natureza, os processos findos no mesmo período e aqueles em que houve interposição de recurso.

Partimos do pressuposto de que a justiça é um órgão delegado da produção esta- tística e que é essencial que esta seja produzida com base em critérios pré-definidos e uniformes em todo o país.

Os dados estatísticos são essenciais para detetar as insuficiências e falhas orga- nizacionais, para captar os índices de produtividade de cada magistrado e de cada tribunal, sendo imprescindíveis para sustentar qualquer reforma.

Desejavelmente deve tornar-se obrigatório e, sobretudo, efetivo, o envio anual ao Ministro da Justiça, pelo Conselho Superior da Magistratura e pelo Conselho Superior do Ministério Público, de um relatório anual sobre cada um dos tribunais e serviços do Ministério Público, com todos os elementos estatísticos apurados. Tal prática assegurará a desejável transparência na perceção da produtividade, dos blo- queios e a deteção das carências existentes e dos meios a afetar e medidas a adotar. É inviável ter uma entidade seja ela pública, privada ou ONG, a recolher dados do sis- tema judicial. Mesmo no sistema estatístico nacional o Ministério da Justiça é órgão delegado. Ou seja, tem autonomia e dever para produzir as suas próprias estatísticas. Se não o fizer a alternativa de monitorização transparente só pode ser feita ocasio- nalmente por amostra não representativa. Note-se que o Observatório dos Direitos monitoriza efetivamente as condições de detenção nos centros (além da distancia entre localidades e tribunais de primeira instância e confiança nas instituições da policia e tribunais por parte da população) cobrindo todos os existentes. Mas é uma pequena parte da atividade do sistema judicial que só se consegue acompanhar com os dados recolhidos por via administrativa.

CONDIÇÕES FÍSICAS DE FUNCIONAMENTO

Das visitas efetuadas aos tribunais situados em Bissau, onde a situação será francamente melhor do que na maioria dos restantes tribunais do país, dos resultados apurados no inquérito e nas entrevistas efetuadas junto de magistrados judiciais, do Ministério Público, de advogados e de representantes dos funcionários judiciais, resulta evidente a carência de instalações, com condições adequadas ao bom funcionamento dos tribunais.

Existem tribunais instalados em edifícios degradados, com falta de condições de salubridade, de higiene e de conforto mínimo, constatando-se a falta generalizada de instalações sanitárias em número suficiente, de gabinetes em número adequado para os magistrados⁹, a carência de salas de audiência, a inexistência de zonas destinadas ao público bem definidas, de salas de advogados, de salas para as testemunhas, e ainda de espaços para arquivo, com condições adequadas de conservação e de segurança.

São generalizadas e justificadas as queixas de degradação e falta de segurança das instalações dos tribunais, tendo-se constatado a verificação de vários assaltos e furtos mesmo de processos em curso.

Há que assegurar o fornecimento regular de energia elétrica a todos os serviços de Justiça. Dois Tribunais de Sector que visitámos não dispunham de energia nem das mínimas condições físicas de funcionamento.

Os espaços físicos destinados às secretárias são manifestamente insuficientes e acanhados para o número de funcionários que aí trabalham e não reúnem as condições mínimas exigíveis de privacidade dado a natureza da atividade que trata muitas vezes de conflitos pessoais como divórcios ou heranças.

Acresce que há tribunais instalados em imóveis arrendados, verificando-se situações de falta de pagamento das rendas devidas, o que constitui uma situação inaceitável e geradora de descrédito para as instituições judiciárias e para o próprio Estado.

É, também, notória, generalizada e gritante a carência de equipamentos e de meios técnicos – computadores, impressoras, fotocopiadoras e máquinas de escrever – o que constitui um fator de falta de produtividade e de desmotivação dos operadores judici-

⁹ Referiram em entrevista que existe um tribunal onde há um gabinete com 3 secretárias para 6 magistrados. Quem chega primeiro ocupa as secretárias...

ários.

Além das visitas efetuadas a tribunais e dos resultados dos inquéritos e entrevistas acima referidos, as situações críticas descritas são confirmadas de forma abundante pela bibliografia, antes referida, e pelos estudos anteriormente efetuados sobre o Estado da Justiça no país.

Estava em 2015 em curso um levantamento sobre as carências e a situação dos tribunais, que, pelos dados já trazidos a público, espelha tudo o que antes se deixou descrito. Não conseguimos acesso ao estado atual desse levantamento

Entre esse ano e 2019 a recolha de dados foi melhorada a avaliar pelo 1º Balanço de mandato do Procurador-Geral da República no qual se registava a paralisação de seis tribunais de sector por falta de pagamento das rendas dos edifícios onde se situam e de outros quatro por más condições físicas. Foi também divulgado o número de processos entrados, concluídos e em curso e nos tribunais regionais e nos sectoriais no ano de 2018.

TABELA 2. NÚMERO DE PROCESSOS ENTRADOS E CONCLUÍDOS

Tribunais	Processos entrados	Processos concluídos
Regionais	1663	1166
Sectoriais	468	226

FONTE: RELATÓRIO DO PGR, 2018

Importa melhorar, urgentemente, as infraestruturas e condições físicas dos tribunais – edifícios, espaços, mobiliário, equipamentos técnicos e materiais – o que se torna essencial para garantir um funcionamento regular da justiça, para contribuir decisivamente para a dignificação e independência da função jurisdicional e para gerar uma maior motivação em todos os operadores judiciais. A construção de novos edifícios como para instalação do Supremo Tribunal de Justiça, da Procuradoria-Geral da República, do Tribunal de Contas e eventualmente do Tribunal de Círculo tem de ser acompanhada pela aquisição de mobiliário e equipamento e de funcionários

com formação específica.

Parece-nos, no entanto, bem mais premente a intenção constitucional de proporcionar um acesso a uma justiça de qualidade a toda a população, a necessidade de construir um edifício de raiz destinado a instalar todas as Varas e Secções do Tribunal Regional de Bissau, com afetação e distribuição de espaços físicos adequados para assegurar condições de trabalho a magistrados judiciais (gabinetes individuais), do Ministério Público, aos funcionários judiciais, com salas de audiências, salas de testemunhas, salas de advogados (para consulta de processos), espaços de espera e de atendimento dos cidadãos bem definidos, instalações sanitárias dignas e espaços para arquivo. O projeto deste edifício deve considerar a necessidade futura de ampliação do mesmo, uma vez que é previsível o crescimento do volume de processos, que no presente não é, sequer, muito expressivo se compararmos com dados de outros países em relação às respetivas populações.

AS VERBAS DE FUNCIONAMENTO DA JUSTIÇA

O Orçamento do Estado afetou à justiça, no ano de 2015, uma parcela correspondente a 1,5%, sendo que no período de 2008-2012 a variação média foi de 3 % (Programa de Reforma da Justiça 2015-2019, pág. 134) do Governo. Este valor deve ser reforçado para fazer face às carências que importa suprir e reparar. Entre 2015 e 2019 a Assembleia Nacional Popular esteve a maior parte do tempo paralisada devido a conflitos institucionais. Veremos o que vai incluir o próximo orçamento na área de políticas públicas., já que se espera uma nova Assembleia saída das eleições de março de 2019

As receitas das custas judiciais destinam-se ao Cofre dos Tribunais, que é gerido por um Conselho composto por cinco elementos. Este Conselho é presidido por um Juiz Conselheiro nomeado pelo Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, e composto ainda por um vice-presidente indicado pelo Ministério Público, por dois funcionários e um secretário.

As receitas do Cofre provêm das contas de cada um dos tribunais, e com as mesmas são suportadas nomeadamente as despesas com o pessoal contratado dos

tribunais (nomeadamente com motoristas, empregadas de limpeza e seguranças), assistência dos equipamentos, materiais consumíveis, internet e custos com geradores. Na prática essas verbas suportam todas as despesas de funcionamento dos tribunais em caso de ausência ou atraso das transferências do Ministério das Finanças no âmbito da execução do Orçamento.

Não há um controlo externo e efetivo das receitas do Cofre, sendo recomendável e conveniente que a gestão do mesmo seja efetuada por um profissional da área financeira e não por magistrados.

Tais contas deverão ser apresentadas anualmente e sindicadas pelo Tribunal de Contas, para assegurar uma gestão rigorosa e transparente destes dinheiros públicos, sendo bastante generalizado o sentimento de falta de transparência na gestão do referido Cofre, seja nas entrevistas seja nas respostas aos inquéritos. Essa falta de transparência acentuou-se durante o período de instabilidade 2015-2019 e constitui hoje uma questão a resolver com bom senso político pelo próximo governo.

Impõe-se a afetação de maiores recursos em sede de Orçamento do Estado à área da justiça, de modo a assegurar o pagamento atempado das rendas das instalações, dos salários a todos os operadores judiciais e dos custos de funcionamento dos tribunais, de forma a evitar falhas e insuficiências nos meios humanos e físicos necessários ao regular e normal funcionamento dos tribunais e das instituições conexas e, por último, para que não seja dada uma má imagem destas instituições judiciais.

A QUALIDADE DO PROCESSO JUDICIAL

Da análise feita em 2015 de um conjunto de processos judiciais e das respostas aos inquéritos efetuados a magistrados judiciais, do Ministério Público e advogados, foi possível constatar falhas técnicas graves e frequentes.

No que toca aos magistrados judiciais as deficiências técnicas verificadas com maior frequência foram as seguintes:

- atropelo das regras processuais civis e penais;
- prática de atos inúteis e erros na tramitação dos processos;

- incúria na redação de despachos e sentenças, por falta de adequada revisão;
- falta de fundamentação adequada de decisões;
- incumprimento reiterado das regras relativas às custas processuais, com prejuízo para o cofre dos tribunais e sem que de tal prática sejam retiradas as consequências legais;
- despachos sem data e sem assinatura do magistrado;
- demoras injustificadas na prolação de despachos e de sentenças, com particular acuidade em processos de carácter urgente (providências cautelares);
- falta de controlo dos processos e do trabalho da secretaria.

Relativamente aos funcionários judiciais as deficiências mais frequentes são:

- falta de preparação técnica;
- falta de meios de deslocação para cumprimento de citações e notificações;
- erros de procedimento, frequentes e graves, na tramitação dos processos;
- falhas reiteradas na numeração das páginas dos processos e na organização dos mesmos;
- negligência no cumprimento dos prazos legais, demoras injustificadas e inaceitáveis no cumprimentos das decisões judiciais e “esquecimento” de processos nos armários;
- desrespeito e desatenção pelo cumprimento das regras relativas às custas processuais.
- por falta de meios adequados, é comum as notas de citação, de notificação e as atas serem manuscritas.

Como medidas adequadas a corrigir as situações antes descritas, sugere-se que sejam adotadas as seguintes:

- a) que, de futuro, se aposte na formação inicial de magistrados e de funcionários judiciais, que venham a ser admitidos, através de ações de formação e, preferencialmente, através de cursos de práticas processuais;

- b) que se invista na formação e na requalificação dos diversos operadores judiciários – através de ações de formação contínua, ao nível dos conhecimentos técnicos e dos conhecimentos em informática – como forma de melhorar o sistema e modernizá-lo de forma gradual.;
- c) relativamente aos magistrados judiciais, será da maior importância que sejam celebrados protocolos com países que tenham um sistema jurídico semelhante e que se criem bolsas que permitam a sua permanência, por períodos de curta duração, mas com alguma frequência, nesses países, com vista a um aprofundamento e melhoria dos conhecimentos técnicos;
- d) além disso, sugere-se a criação regular de ações de formação permanente ou continuada, na qual participem os magistrados em funções, orientadas e conduzidas por magistrados dos tribunais superiores, nacionais e estrangeiros, com prévia definição de conteúdos e objetivos;
- e) informatização gradual dos tribunais e modernização dos serviços, com vista a melhorar a sua resposta e eficiência, assegurando a confidencialidade e o segredo de justiça;
- f) criação e aplicação generalizada de minutas-modelo para atos de expediente corrente – citações, notificações, ofícios, atas de diligências judiciais – de modo a facilitar e agilizar o expediente das secretarias.

DISTRIBUIÇÃO DOS MAGISTRADOS

Verificou-se uma desproporção expressiva na distribuição dos magistrados judiciais pelas três instâncias existentes.

O número de juízes-conselheiros no Supremo Tribunal de Justiça é de sete, incluindo o seu Presidente e o Vice-Presidente. A pendência neste tribunal é diminuta.

O número de juízes-desembargadores é de quatro. No ano de 2014 deram entrada neste tribunal 214 processos, havendo no início de maio de 2015 uma pendência de cerca de 350 processos.

O número de juízes de primeira instância, no Tribunal Regional de Bissau é de 22. Estes magistrados judiciais estão assim distribuídos:

- Vara Criminal – três juízes. No ano de 2014 deram entrada neste tribunal cerca de 130 processos, e no ano de 2015, até ao início de Maio cerca de 60;
- Juízo de Instrução Criminal – um juiz, único em todo o país;
- Juízo de Transgressões – dois juízes;
- Vara Cível – cinco juízes. No ano de 2014 deram entrada neste tribunal 249 processos, e no ano de 2015, até ao início de Maio 113; - Tribunal de Comércio – quatro juízes. No ano de 2014 deram entrada neste tribunal cerca de 200 processos, existindo no final de 2015 uma pendência de cerca de 300 processos;
- Tribunal de Família, de Menores e Trabalho – quatro juízes. No ano de 2013 deram entrada neste tribunal 483 processos de Família e de Menores e 63 de Trabalho. No ano de 2014 deram entrada neste tribunal 440 processos de Família e de Menores e 95 de Trabalho;
- Juízo de Execução – três juízes. No ano de 2014 deram entrada neste tribunal cerca de 200 processos, e no ano de 2015, até ao início de maio foram registados 54 novos processos.

Tomando como termo de comparação o sistema judicial português, inspirador do da República da Guiné-Bissau, verifica-se que ali existe uma pirâmide clara, em

que a primeira instância integra um número de magistrados que representa cerca de 25 vezes o número de juízes conselheiros e cerca de cinco vezes o número de juízes desembargadores. Em suma, existe uma pirâmide clara, decorrente da convicção de que o funcionamento da justiça tem de se fazer em primeiro lugar pela capacidade do sistema judicial de instruir, julgar e executar as questões colocadas pela população em primeira instância.

Na verdade, se existe necessidade de aumentar o número de juízes a mesma é particularmente sentida ao nível da primeira instância, e em especial na Vara Criminal de Bissau.

Com efeito, como se disse atrás, esta Vara Criminal dispõe de apenas três juízes, os quais compõem o único tribunal coletivo competente para julgar os processos de natureza criminal de maior gravidade e mais complexos.

Ora, o número de acusações deduzidas pelo Ministério Público em processos-crime, cuja competência cabe à Vara Criminal de Bissau, tem vindo a aumentar expressivamente, sendo manifesta a impossibilidade material deste tribunal proceder ao seu julgamento em tempo razoável.

Urge, por isso, e no mínimo, criar mais uma Vara Criminal no Tribunal Regional de Bissau, com a nomeação de três novos juízes, de modo a assegurar não só o princípio do juiz natural, mas também uma resposta atempada e eficaz por parte deste tribunal.

A irracionalidade na distribuição dos recursos humanos exige uma atuação pronta de forma a evitar uma acumulação de processos de recuperação muito difícil e, acima de tudo, o descrédito e a deterioração ainda maior da qualidade da justiça .

Tomando como certa a informação obtida nas entrevistas, é incompreensível o projetado aumento do quadro de magistrados do Supremo Tribunal de Justiça, que além de não ter o menor sentido ou justificação, dado o diminuto número de processos aí pendentes, só vai acentuar a irracional desproporção já existente entre o número de juízes de primeira instância e do Supremo Tribunal de Justiça.

Tal situação evidencia a necessidade de racionalizar e corrigir, no futuro, tal assimetria, devendo aumentar-se o quadro de juízes de primeira instância, com particular acuidade no que toca à Vara Criminal do Tribunal Regional de Bissau, e manter-se ou, mesmo, reduzir-se progressivamente, o quadro de juízes do Supremo Tribunal de

Justiça, apesar de este tribunal superior acumular a competência para apreciação e julgamento dos recursos relativos a questões de constitucionalidade.

FUNCIONÁRIOS JUDICIAIS

No que toca aos funcionários judiciais detetaram-se as situações a seguir enumeradas, que importa solucionar e que, a nosso ver, constituem reivindicações perfeitamente justificadas destes operadores judiciários:

- deficiência das condições de trabalho, por ausência de espaços de trabalho adequados, de condições de segurança, de falta de equipamentos e de meios técnicos (energia permanente, computadores, máquinas fotocopadoras, e impressoras);
- no plano da produção legislativa, importa criar o estatuto dos funcionários judiciais e a lei orgânica das secretarias judiciais e do Ministério Público;
- é premente a criação de um órgão – Conselho de Oficiais de Justiça - no Ministério da Justiça, presidido pelo Diretor Geral da Administração da Justiça, ou por magistrado a nomear pelo Ministro da Justiça, ao qual sejam atribuídas funções disciplinares, de inspeção, classificação, movimentação, promoção e colocação dos funcionários judiciais. Atualmente tais competências cabem ao Conselho Superior da Magistratura, mas não tem havido inspeções periódicas e regulares, e nas que ocorreram não houve atribuição de notas e de classificações;
- criação de um curso de formação inicial, cuja frequência, com aproveitamento, seja condição de acesso à profissão;
- seminários de formação contínua para aperfeiçoamento e melhoria dos conhecimentos técnicos dos funcionários judiciais existentes, em especial no que toca à formação relativa à contagem das custas dos processos;
- regularização no pagamento em atraso das diferenças salariais decorrentes de promoções.

MAGISTRADOS JUDICIAIS

Quanto aos magistrados judiciais verificou-se não existirem inspeções regulares e periódicas.

A inspeção dos magistrados judiciais é efetuada através de um magistrado de um tribunal superior, que é nomeado pelo Conselho Superior da Magistratura.

Não existe um corpo permanente de inspeção, o que será desejável e mesmo necessário.

A classificação é proposta pelo Inspetor e homologada/ou não pelo Conselho Superior da Magistratura, que pode decidir inclusivamente pela sua alteração.

Ora, tais inspeções ordinárias deverão ter lugar a primeira vez decorrido um ano sobre a permanência em lugar de primeiro acesso e, posteriormente, com uma periodicidade de três anos.

Para além disso, poderá haver inspeções extraordinárias, a requerimento do magistrado, decorridos dois anos sobre a inspeção anterior, ou, em qualquer altura, por iniciativa do Conselho Superior da Magistratura.

A fiscalização do desempenho dos magistrados, tal como a dos funcionários judiciais, deve ocorrer através de inspeções periódicas e regulares, idealmente de três em três anos, através de um inspetor, ou corpo de inspetores, nomeado para exercer tais funções durante um período de tempo pré-fixado, as quais vão permitir detetar em tempo útil as falhas e desvios do sistema, que importe corrigir, e atribuir uma classificação aos magistrados.

ACESSO À JUSTIÇA

Verifica-se a necessidade de aperfeiçoamento do sistema de acesso à justiça por todos os cidadãos, nas vertentes da informação, do aconselhamento (consulta jurídica) e do apoio judiciário. Constatou-se a inexistência de serviços de justiça que cubram todo o território, assegurando uma Justiça de proximidade e acessível. Não há verbas inscritas no Orçamento do Estado que assegurem a assistência judiciária e o acesso aos tribunais aos mais carenciados.

No campo da informação serão essenciais ações de divulgação e de sensibilização da população para os direitos humanos e o acesso à justiça, através sobretudo da rádio, da televisão e a criação de uma disciplina de cidadania, nos programas curriculares de ensino, com difusão das noções básicas de direito, de modo a contribuir para a criação de consciência jurídica na população.

Por outro lado, é necessário a melhoria e o aprofundamento do apoio judiciário no domínio da consulta jurídica e do patrocínio judiciário, para proteção dos grupos mais desfavorecidos e vulneráveis (economicamente mais desfavorecidos, os de mais débil escolarização, menores, mulheres, deficientes, população penitenciária e refugiados).

A consulta jurídica tem sido assegurada pelo Centro de Acesso à Justiça (CAJ), que também processa os pedidos de nomeação de patrono, solicitando tal nomeação à Ordem dos Advogados. A Ordem dos Advogados efetua a nomeação do advogado e informa o Ministério da Justiça dos pedidos de nomeação de patrono. O pagamento dos honorários ao patrono nomeado foi assegurado, até há algum tempo, pelo PNUD, através do CAJ, após a apresentação de um relatório da atividade desenvolvida pelo advogado.

Por entrevistas e conversas feitas em 2018, verificamos que esta instituição CAJ tem revelado um dinamismo real na divulgação do acesso a justiça com um papel de mediador de pequenas causas, conquistado o respeito da população. Houve intervenientes que relataram mesmo que recebem pessoas enviadas pelos tribunais com a justificação que a proximidade das populações permite aos técnicos dos CAJ resolver por negociação, questões que em tribunal levariam mais tempo e com custos muito

mais elevados. (ver capítulo 3 deste livro).Entretanto, o PNUD deixou de suportar tal encargo e o Ministério da Justiça não tem efetuado qualquer pagamento, o que tornou não funcional e mesmo inoperante o sistema de nomeação de patrono, diminuindo a capacidade de ação dos CAJ.

Urge uma alteração da situação existente, de modo a assegurar o regular funcionamento do apoio judiciário, com a remuneração dos serviços prestados pelos patronos nomeados, sem o que a justiça fique posta em causa e a defesa dos direitos dos cidadãos mais carenciados e desprotegidos seja inoperante e ineficaz.

No processo penal, e quando não é constituído advogado, a nomeação de defensor oficioso é efetuada pelo juiz do processo, que fixa os honorários e os integra nas custas.

Por outro lado, importa diminuir os custos e agilizar o processamento burocrático na obtenção do atestado de insuficiência económica, gerador de sérias dificuldades na obtenção do apoio judiciário.

MAPA JUDICIÁRIO

Constata-se a inexistência de um mapa judiciário pensado em função das dificuldades de comunicação, da realidade social do país e das restrições e constrangimentos económicos. A possibilidade de criação de tribunais itinerantes, criando-se um corpo de magistrados e funcionários que os integrem, para assegurar uma justiça de proximidade e igualdade de direitos a uma parte significativa da população, que habita nas zonas mais isoladas, efeitos que a falta de transportes terrestres e o estado das estradas sobretudo na época das chuvas, e de outros meios tem acentuado, deve ser uma hipótese de trabalho a considerar. Tais tribunais deverão ter competência em todo o território e destinam-se a acorrer aos tribunais em situação de rutura, com uma pendência excessiva, ou sem magistrado.

PROCESSO CIVIL

É necessária uma reforma da legislação processual civil, com eliminação de atos processuais inúteis, redução do tempo de outros e supressão de fases do processo, de modo a tornar o processo mais desburocratizado, ágil e fluído, sem afetar as garantias de defesa e os direitos fundamentais. É generalizada a ideia, em todos os operadores judiciários, de que existe excesso de formalismo e de que é premente a simplificação das regras processuais.

O processo civil deverá aproximar-se do tipo petição inicial, contestação, julgamento e sentença. O pagamento dos preparos deve acompanhar cada um dos articulados. As provas devem ser requeridas com cada um dos articulados, devendo as partes apresentar as testemunhas no julgamento, apenas sendo notificadas as testemunhas hostis ou que a parte demonstre ter dificuldade em as fazer comparecer no julgamento.

Deverá investir-se na disponibilização de meios para reforçar o princípio da oralidade, com a gravação da prova, incluída num processo de utilização progressiva dos meios informáticos no registo dos atos e na elaboração das peças processuais, com desenvolvimento de programas de formação.

Garantia do duplo grau de jurisdição, em matéria de facto e de direito de modo a assegurar o direito ao recurso e à reapreciação das sentenças proferidas em primeira instância por tribunal superior, por juízes mais experientes e, em regra, de forma coletiva.

FUNCIONAMENTO DOS TRIBUNAIS

O funcionamento dos tribunais é objeto de queixas expressivas e recorrentes que se tornam mais evidentes nas respostas aos inquéritos aplicados:

- a falta de transparência na distribuição dos processos;
- a falta de imparcialidade e de isenção dos magistrados judiciais;
- o desrespeito dos prazos judiciais pelos juízes;
- o custo excessivo das custas processuais;
- a falta de uma tabela de preparos para despesas processuais, nomeadamente para deslocções de funcionários judiciais, o que é gerador de falta de transparência, de abusos e de corrupção;
- fraco nível de relacionamento e de tratamento por parte dos magistrados com os advogados, com o público e com os funcionários judiciais, sendo reiteradas as queixas de atitudes prepotentes, por parte de alguns magistrados, que aplicam multas injustificadas aos advogados, por atraso a diligências, e que lhes retiram injustificadamente a palavra, chegando a registar-se situações de ameaça;

A MOROSIDADE DA JUSTIÇA

A morosidade da justiça é apontada como problema essencial da qualidade da justiça e tem causas várias, que se acumulam. As principais são:

- rotinas e práticas menos adequadas, falta de condições de trabalho e de organização dos tribunais;
- o número de processos excessivo constitui uma queixa comum por parte dos magistrados inquiridos. No entanto, por comparação com dados no sistema português, não se partilha de tal opinião, uma vez que as pendências apuradas não podem considerar-se, de modo algum, volumosas, e menos ainda excessivas,

apesar das condições de trabalho;

- dificuldades na citação e nas notificações dos intervenientes processuais, que originam inúmeros adiamentos de diligências e julgamentos;
- bloqueios no andamento dos processos decorrentes de comportamentos involuntários dos operadores judiciários;
- excesso de formalismo processual e incumprimento injustificado dos prazos legais;
- impreparação e negligência dos funcionários e dos magistrados judiciais, que são causadoras de bloqueios na marcha dos processos, sem qualquer relação com o volume de trabalho;
- o deficiente funcionamento do apoio judiciário;
- morosidade provocada por uma das partes ou pelo seu mandatário, com recurso a expedientes dilatatórios;
- comunicação muito burocratizada e ausência de mecanismos céleres de comunicação dentro e fora do sistema judicial;
- não utilização de meios informáticos na elaboração das peças processuais e no registo dos autos;
- no processo penal, são generalizadas as queixas por desrespeito dos prazos legais de detenção e de prisão preventiva.

As medidas a adotar para contrariar a morosidade deverão ser articuladas e concertadas para combater simultaneamente as várias causas, sob pena de se verificarem fenómenos de transferência de uma para outra causa, e sem efeitos ou resultados práticos.

Houve, nas entrevistas, várias referências a processos de corrupção em processos envolvendo funcionários e magistrados, seja para bloquear o andamento seja para influenciar o julgamento. Mas obter dados seguros sobre esta questão faz parte dum processo de averiguação criminal que está fora do âmbito deste estudo. Veja-se tam-

bém o estudo sobre a impunidade já citado (Mendes, P.R., 2013, pág. 50 e seguintes) e o documento de definição do “Programa de Reforma da Justiça na Guiné-Bissau 2015-2019”, pág.9.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

DADOS ESTATÍSTICOS DA ATIVIDADE JUDICIAL

A recomendação central desta variável é de melhorar o sistema de registo e de acompanhamento dos processos, com obtenção de dados estatísticos fiáveis, essenciais para uma análise fácil, eficiente e segura, que conferirá maior transparência e credibilização ao sistema de justiça, e que permitirá detetar com rigor os estrangulamentos, as carências e ainda as eventuais falhas de produtividade, a exigir uma atuação pontual. Recomenda-se a revisão, numa parceria com o Instituto Nacional de Estatística (INE), dos instrumentos de notação, uma formação para o seu preenchimento dos funcionários e um acompanhamento técnico do próprio INE de um ano dessa recolha de forma a garantir a estabilidade e fiabilidade da mesma.

CONDIÇÕES FÍSICAS DE FUNCIONAMENTO

A recomendação central é que seja dada prioridade aos tribunais de primeira instância e não aos superiores. Que essa prioridade se concretize na construção de um edifício de raiz destinado a instalar todas as Varas e Secções do Tribunal Regional de Bissau, com afetação e distribuição de espaços físicos adequados para assegurar condições de trabalho a magistrados judiciais (gabinetes individuais), do Ministério Público, aos funcionários judiciais, com salas de audiências, salas de testemunhas, salas de advogados (para consulta de processos), espaços de espera e de atendimento dos cidadãos bem definidos, instalações sanitárias e espaços para arquivo e energia

permanente. Que se concretize igualmente num programa de melhoria de condições dos tribunais de setor e dos CAJ, que são as entidades a que a população tem mais acesso e permitem aliviar os tribunais de outras instâncias de pequenos processos.

A QUALIDADE DO PROCESSO JUDICIAL

A nossa recomendação central incide sobre a necessidade de formação inicial para magistrados e funcionários antes do seu recrutamento, através de ações de formação e, preferencialmente, através de cursos de práticas processuais. Quanto à formação contínua, e no que toca aos magistrados judiciais, revela-se essencial ser feita através de bolsas que permitam a sua permanência por períodos de curta duração, mas com alguma frequência, em países com sistemas semelhantes, com vista a um aprofundamento e melhoria dos conhecimentos técnicos. Relativamente aos funcionários judiciais, são essenciais a realização de seminários de formação continuada, para aperfeiçoamento e melhoria dos conhecimentos técnicos, devendo ser aprovado e aplicado de forma generalizada a utilização de minutas-modelo, para atos de expediente corrente – citações, notificações, ofícios, atas de diligências judiciais – de modo a facilitar e agilizar o expediente das secretarias.

DISTRIBUIÇÃO DOS MAGISTRADOS

Recomenda-se pois a criação de mais uma Vara Criminal no Tribunal Regional de Bissau, com a nomeação de três novos juizes, de modo a assegurar não só o princípio do juiz natural, mas também uma resposta atempada e eficaz por parte deste tribunal e diminuir a irracional desproporção já existente entre o número de juizes de primeira instância e do Supremo Tribunal de Justiça cujo quadro pode manter-se ou, mesmo, reduzir-se progressivamente, apesar de este tribunal superior acumular a competência para apreciação e julgamento dos recursos relativos a questões de constitucionalidade.

FUNCIONÁRIOS JUDICIAIS

A nossa recomendação central vai para a criação de um órgão – Conselho de Oficiais de Justiça - no Ministério da Justiça, presidido pelo Diretor Geral da Administração da Justiça, ou por magistrado a nomear pelo Ministro da Justiça, ao qual sejam atribuídas funções disciplinares, de inspeção, classificação, movimentação, promoção e colocação dos funcionários judiciais substituindo nessa função o Conselho Superior da Magistratura. Essas recomendações, cumulativas com outras já referidas ou a referir, destinam-se a dar uma maior dignidade e prestígio junto da população aos funcionários judiciais e a melhorar o exercício da sua profissão, indispensável para a qualidade do acesso e funcionamento da justiça.

MAGISTRADOS JUDICIAIS

Recomenda-se assim que as inspeções ordinárias tenham lugar a primeira vez decorrido um ano sobre a permanência em lugar de primeiro acesso e, posteriormente, com uma periodicidade de três anos, tendo o magistrado a possibilidade de requerer uma inspeção extraordinária, decorridos dois anos sobre a inspeção anterior. O Conselho Superior da Magistratura deve manter a prerrogativa de desencadear uma inspeção extraordinária a qualquer altura.

ACESSO À JUSTIÇA

Sugere-se a criação de uma disciplina de cidadania, nos programas curriculares de ensino, com difusão das noções básicas do direito, de modo a contribuir para a criação de consciência jurídica na população. Ao afastamento por parte de boa percentagem da população dos processos formais de exercício da Justiça, constata-se a inexistência de serviços que cubram todo o território. Como não há verbas inscritas no Orçamento do Estado que assegurem a assistência judiciária e o acesso aos tri-

bunais aos mais carenciados a consulta jurídica tem sido assegurada pelo Centro de Acesso à Justiça (CAJ), que também processa os pedidos de nomeação de patrono, solicitando tal nomeação à Ordem dos Advogados. Todo este processo de nomeação de patrono implica custos que o Governo tem dificuldade em cumprir, mas a nossa recomendação central vai para que seja assegurado o regular funcionamento do apoio judiciário, com a remuneração dos serviços prestados pelos patronos nomeados, sem o que a justiça fica posta em causa e a defesa dos direitos dos cidadãos mais carenciados e desprotegidos é inoperante e ineficaz. Note-se que para esta medida ser eficaz, importa ainda diminuir os custos e agilizar o processamento burocrático na obtenção do atestado de insuficiência económica, gerador de sérias dificuldades na obtenção do apoio judiciário.

MAPA JUDICIÁRIO

A nossa recomendação central vai para a criação de tribunais itinerantes, criando-se um corpo de magistrados e funcionários que os integrem, acorrendo aos tribunais em situação de rutura, com uma pendência excessiva, ou sem magistrado.

PROCESSO CIVIL

A nossa recomendação central vai para a necessidade de uma reforma da legislação processual civil, com eliminação de atos processuais inúteis, redução do tempo de outros e supressão de fases do processo, de modo a tornar o processo mais desburocratizado, ágil e fluido, sem afetar as garantias de defesa e os direitos fundamentais. Concluímos que, como seria de esperar, o funcionamento da justiça na Guiné-Bissau é frágil e as causas dessa debilidade e as recomendações para melhorar têm de incidir sobre todo um conjunto de variáveis, sendo correto considerar que as más condições físicas de trabalho constituem uma base muito clara para esse baixo nível qualitativo. Mas estão longe de serem as únicas causas. O conjunto de causalidades requer ação de todos os intervenientes desde os magistrados aos funcionários judiciais, aos advoga-

dos e ao próprio Ministério de tutela e são múltiplas como foi ilustrado no texto.

Se a reforma é urgente, a percepção que temos é que o entendimento entre os intervenientes continua difícil e julgamos que mesmo as medidas aqui propostas, mais simples e menos numerosas que o Plano de Reforma da Justiça, poderiam ser o conjunto de prioridades que, necessitando de uma grande habilidade negocial e bom senso de todas as partes, permitiria criar consensos para uma reforma mais completa que cumprisse a evidência do país ter uma justiça de mais qualidade de acordo com os objetivos que qualquer governo legítimo deseja proporcionar à sua população.

REFERÊNCIAS

- Assembleia Nacional Popular da Guiné-Bissau. (1996). *Constituição da República da Guiné-Bissau*. Bissau.
- Berthier, L. (2011). *La qualité de la justice*. Tese de doutoramento. Universidade de Limoges.
- Botero, J. and Ponce, A. (2012). *Measuring the Rule of Law*. WJP Working Paper No. 2.
- Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ). (2007). *Grille pour l'évaluation des systèmes judiciaires. Indicateurs clé dans le domaine judiciaire*. Estrasburgo : Conselho da Europa.
- Martins, L.V., Sangreman, C., Santos, F.A. (2015). *A qualidade da Justiça na Guiné-Bissau*. PNUD. Bissau (não editado)
- Mendes, P.R. (2013). *Guiné-Bissau: 40 anos de impunidade*. LGDH. Bissau
- Medina, I. M. et al. (2008). *Relatório Preliminar Final – Estudo Diagnóstico do Sector da Justiça na Guiné-Bissau*.
- Faculdade de Direito de Bissau e INEP. (2012). *Relatório Final do Projeto de Recolha e de Codificação do Direito Consuetudinário Vigente na República da Guiné-Bissau*. PNUD/Programa Fortes e União Europeia/PAOSED. Bissau.
- Frydman, B. (2007). « L'évolution des critères et des modes de controle de la qualité des décisions de justice ». In Mbongo, P. (2007). *La qualité des décisions de Justice*. Estrasburgo : Conselho da Europa.
- Governo (2009). *Politica Nacional para o sector da Justiça 2010-2015*. Bissau: Ministério da Justiça e PNUD.
- (2014). *Politica Nacional para o sector da Justiça 2015-2019*. Bissau: Ministério da Justiça e PNUD.
- Guerreiro, S. (coord) et al. (2011). *Estudo sobre o Acesso à Justiça na Guiné-Bissau*.

Regiões de Cacheu e Oio e Sector Autónomo de Bissau. Programa de Fortalecimento do Estado de Direito e Segurança (FORTES) e do programa MDG-F. Ministério da Justiça da Guiné-Bissau e PNUD.

Guerreiro, S. (2018). A Justiça estatal e a Justiça tradicional na Guiné-Bissau. *Sintidus*, número 1, pág.79-106. Universidade Lusófona da Guiné – Bissau.

Hamaide, J.(2014). *La qualité de la justice*. Site do CEPEJ acedido em 14 de Dezembro 2014.

Jean, J.- P. (2007). *La qualité des décisions de Justice, actas*. Universidade de Poitiers.

Mbongo, P. (2007). *La qualité des décisions de Justice*. Estrasburgo : Conselho da Europa.

Pauliat, H. (2007). «L'administration de la justice et la qualité des décisions de justice » In Mbongo, P. (2007). *La qualité des décisions de Justice*. Estrasburgo : Conselho da Europa.

Sangreman, Carlos (2015), *Observatório dos Direitos na Guiné Bissau, Educação, Saúde, Habitação, Água, Energia e Justiça*. ACEP, CESA, LGDH, Bissau.

Sauvé, J.-M. (2009). *Les critères de la qualité de la Justice*. Discurso on line na celebração dos vinte anos do Tribunal de primeira instância das Comunidades europeias, Luxemburgo: <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Discours-Interventions/Les-criteres-de-la-qualite-de-la-Justice>

Stevens, J. (2000). *Access to justice in sub - Saharan Africa the role of traditional and informal justice systems*. Penal Reform International: <http://www.penalreform.org/wp-content/uploads/2013/06/rep-2001-access-to-justice-africa-en.pdf>

Gramatikov, M., Barendrecht, M., Laxminarayan, M. Verdonshot, J. H., Klaming, L., van Zeeland, C. (2009), *A Handbook of Measuring the Cost and Quality of Paths to Justice*. Tilburg Institute for Interdisciplinary Studies of Civil Law and Conflict Resolution Systems (TISCO). Maklu. Apeldoorn, Antwearp, Portland.

União Europeia, DEMOS (2018). *Inquérito Vozes do Povo*. Bissau

United Nations Integrated Peace Building Office in Guinea-Bissau (2012). *Coletânea*

fundamental de Direito Penal e Legislação Complementar. Bissau: UNIOGBIS.

ENDEREÇOS DA INTERNET

Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ):

http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/default_FR.asp

Conseil de l'Europe: <http://portugues.conseil-etat.fr/>

Liga dos Direitos Humanos na Guiné-Bissau: <http://www.lgdh.org/>

National Center for State Courts: <http://www.ncsc.org/>

Open Society Initiative for West Africa (OSIWA):

http://www.osiwa.org/-Programme-Droit-Justice-et-Droits-.html?lang=_LANG

Penal Reform: <http://www.penalreform.org>

Programa de Apoio aos Orgãos de Soberania e do Estado de Direito na Guiné – Bissau

http://ec.europa.eu/europeaid/documents/case-studies/guinee-bissau_governance_paosed_fr.pdf

World Justice Project: <http://worldjusticeproject.or>

A CONSTRUÇÃO DO SISTEMA JURÍDICO NA GUINÉ-BISSAU (1973-2018)

Frederico Pauleta¹

A justiça na Guiné-Bissau é um dos temas tidos como mais importante, complexo e sensível no âmbito da literatura sobre o país, enquadrando-se no estudo das instituições num país caracterizado pela sua fragilidade institucional e pela instabilidade política. Os textos, estudos e relatórios de que há registo no pós-guerra, e durante o processo de construção da Guiné-Bissau como uma nação livre, independente e estável, são de extrema importância. Para além de serem documentos históricos, que nos trazem informação preciosa acerca do seu contexto específico, são também detalhes ideológicos daquilo que foi projetado e pensado para o futuro, tendo hoje nós a capacidade de analisar a realidade e confrontar essas duas visões, num exercício de comparação da realidade e de todo o caminho percorrido pela Guiné-Bissau até aos dias de hoje.

A Guiné-Bissau, ao longo das últimas décadas, tem recebido atenção por parte de académicos, investigadores e agentes de cooperação de diversas organizações internacionais. Sendo a Guiné-Bissau e outros países recorrentemente caracterizados como estados frágeis, o artigo de James Putzel (Putzel, J., 2012) foca-se precisamente no conceito de fragilidade estatal usado pelas organizações internacionais e pelas agências governamentais de cooperação, propondo uma definição alternativa para conceito. Este artigo, publicado em 2012, surge no início desta recensão para facilitar a compreensão da construção da Guiné-Bissau independente, sobre o que é um estado frágil, o que o torna frágil, o que promove a resiliência estatal e a relação entre essa fragilidade e o desenvolvimento. O autor entende o estado como uma complexa relação entre poderes, configurações essas que emergem de processos conflituosos e

¹ Jurista e colaborador na Associação para a Cooperação Entre os Povos

em que a negociação das elites e os grupos sociais e os padrões de mobilização social não podem ser ignorados.

Durante décadas o pensamento neoliberal aplicado à cooperação internacional seguido por agências de cooperação, doadores e organizações não-governamentais ignorou premissas como estas, levando a intervenções e reformas políticas que acabaram por se revelar catastróficas, onde em muitos casos resultaram em conflitos violentos. James Putzel refere que a fragilidade do estado não é idêntica à pobreza, embora a comunidade internacional tivesse alguma dificuldade na distinção entre os problemas específicos da fragilidade e os problemas gerais dos países menos desenvolvidos. A Guiné-Bissau surge aqui como um exemplo escolhido pelo autor que nos ajuda a compreender uma das dimensões da condição de fragilidade que segundo o mesmo se traduz no perigo real de quebra do estado e de violência interna. Na Guiné-Bissau, desde a independência, as forças de segurança ocuparam um papel de destaque no complexo campo das relações de poder do estado, onde se organizaram fações e em alguns casos se envolveram em atividades criminosas, constituindo uma peça de instabilidade e fragilizando dessa forma o poder e independência dos outros órgãos estatais.

A fragilidade de um estado é um conceito complexo e intrinsecamente ligado à violência sendo por isso a consolidação da segurança pelas autoridades estatais um indicador determinante da resiliência ou fragilidade. Para além do monopólio da violência por parte do estado, o autor refere um conjunto de características centrais para aferir a sua fragilidade ou resiliência: o domínio das organizações estatais sobre uma parte significativa do território; o controlo e integração fiscal e a extensão da prevalência das instituições estatais (leis) sobre o sistema não-estatal. No caso da Guiné-Bissau, este último indicador foi amplamente estudado e ao longo da revisão de literatura irá ser um tópico recorrente. Num contexto de riqueza e diversidade de grupos étnicos e religiosos, em que as instituições formais do estado não garantem a aplicação justa e igual da lei em todas as regiões, as autoridades tradicionais substituem o aparelho jurídico e de mediação de conflitos do estado. Estes grupos, abrangidos pela incapacidade do ordenamento jurídico estatal, podem atuar, segundo Putzel, como uma importante fonte de legitimidade para aqueles que desafiam de forma violenta o estado. Este deve ter capacidade instrumental de regular o funcionamento das auto-

ridades tradicionais e garantir que as suas práticas não violam os direitos humanos e fundamentais comuns a todos os credos, etnias e cidadãos. Segundo Putzel, o pluralismo jurídico apesar de ser celebrado por agências de cooperação e organizações não-governamentais como uma forma de democracia, pode ser também um terreno fértil para o crescimento de movimentos fraturantes no seio da sociedade civil, o que pode levar a conflitos violentos. Este tema que será abordado por outros autores nesta recensão.

Outra abordagem ao conceito de estado e sociedade civil é a de Joel Migdal (Migdal, J., 1988) no seu artigo “Strong societies and Weak States: State – Society Relations and State Capabilities in the Third World”. O exemplo dado é o de um estado que é quase como um ser autónomo centralizado e que fica num nível acima da sociedade, mais forte do que todos. Esta dinâmica, segundo alguns autores, é estratégica e tem um propósito: os centros urbanos onde geralmente as instituições se concentram, são socialmente ativos e criativos, mas nas grandes áreas periféricas e no interior, onde a maioria da população reside, a presença do estado é passiva e maleável. Migdal, usa o conceito weberiano de estado que se traduz na ideia de que o estado é uma organização composta por várias agências lideradas e coordenadas pelo poder executivo e que tem a capacidade e autoridade de fazer e implementar as regras base para todas as pessoas assim como os parâmetros da criação de leis para outras organizações sociais dentro do seu território, usando a força se necessário para fazer valer a sua autoridade. Segundo Migdal, o estado fraco é caracterizado pela sua incapacidade de mobilizar a população para propósitos políticos, o que está intrinsecamente relacionado com a fragmentação do controlo social. Para o autor, a estrutura estatal é desenhada pelos atores sociais e ultimamente pela sociedade civil. O artigo foca-se no caso do Médio Oriente, onde existe um grande legado das tradições e influências das diferentes tribos. No entanto, é muito importante para perceber a estrutura e as relações das sociedades. A luta pelo poder acontece também entre diferentes grupos étnicos, religiões, proprietários, elites, entre outros. Por fim, Migdal defende a ideia de que existem estados que são fracos e que têm sociedades fortes, mas que a sociedade civil não se consegue organizar e por vezes escolhe os interesses próprios a um sentimento de bem comum, o que pode levar a sociedades e estados pouco democráticos. Por outro lado, estados centralizados e burocráticos podem tornar-se tão fortes comparando

com as outras partes da sociedade ou podem também absorver grandes partes ativas dessa mesma sociedade para a grande máquina estatal e assim retirar o seu papel da sociedade civil e usá-lo a favor do regime.

Uma das questões que surge quando nos focamos na literatura sobre justiça e fragilidade estatal é a da elevada impunidade. Segundo Pedro Rosa Mendes (Rosa Mendes, P. 2013) citando o relatório E/CN.4/2005/102/Add.1 “A impunidade define-se pela ausência, de direito ou de facto, de responsabilidade penal dos autores de violações, bem como da sua responsabilidade civil, administrativa ou disciplinar, na medida em que estes escapam a todas as tentativas de investigação tendentes a possibilitar a sua acusação, a sua detenção, o seu julgamento e, no caso de serem considerados culpados, a sua condenação a penas apropriadas, incluindo a de reparar o dano sofrido pelas suas vítimas”. O autor afirma que a impunidade advém de causas estruturais relacionadas com a fragilização do Estado, e em especial na área da justiça evidenciando a fraca cobertura territorial do sistema jurídico. Segundo o estudo do autor, as áreas onde existe um maior vazio das instituições jurídicas, persiste o culto da violência, o prestígio do mais forte ou a desrespeito por direitos fundamentais. Outro fator que contribui para o agravamento da impunidade na Guiné-Bissau, é a instabilidade política das últimas décadas, agravada por falhas graves na constituição (Rosa Mendes, P. 2013). A interferência e peso dos Forças Armadas nos assuntos do estado, e a relação de poder entre a classe política e o poder judicial são também agravantes da impunidade. O inquérito feito pela Liga Guineense dos Direitos Humanos resultou no relatório “Quarenta anos de Impunidade na Guiné-Bissau”, onde é perceptível a óbvia relação entre o fracasso das instituições do estado e o nível de impunidade.

Históricamente, a construção do sistema jurídico da Guiné-Bissau está intrinsecamente ligada a Cabo Verde, pela proximidade histórica e pelo papel levado a cabo pelo Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC), como podemos concluir pelo documento que preservou o discurso de Fidélis Cabral de Almada, comissário de Estado da Justiça da República da Guiné-Bissau, no primeiro encontro de juristas cabo-verdianos e guineenses, logo após a independência. Documentos como este são uma grande ajuda para perceber sob que traços foi desenhado o sistema jurídico e a sua organização no período inicial da Guiné pós-colonial e independente. O discurso transcrito refere que dos princípios políticos fundamentais

do PAIGC consagrados na constituição (aprovada em 1973) é o de que o partido é a força política dirigente da sociedade guineense. Embora o partido não substitua os órgãos do estado, estes operam dentro das trâmites políticos por si definidos. A legitimidade para o papel central do partido, segundo Fidélis Cabral, vinha da profunda confiança do povo no partido na defesa dos seus interesses. O partido surgia como figura central da vida política, vista como “autenticamente democrática” pois a base do partido é democrática e o seu objetivo supremo é o bem-estar do povo.

Outro princípio estrutural da constituição de 1973 era o exercício do poder pelas massas trabalhadoras, participando de forma permanente e ampla na administração do estado. Relativamente à justiça popular, no discurso de F. Cabral é enaltecido o papel dos tribunais populares na medida em que estes vieram estabelecer uma nova ordem nas relações sociais da população. Nos tribunais populares, os juízes e assessores populares eram democraticamente eleitos pelos membros das suas comunidades, e a força hierárquica destes tribunais era superior aos anteriores pelo facto da competência territorial ser muito limitada. Os casos eram conhecidos da comunidade e a sentença tinha a sua legitimidade reforçada por se basear nas considerações dos representantes da comunidade no tribunal que, na maioria dos casos, conhecem o acusado e a vítima. Do ponto de vista da organização judiciária estava prevista a participação de defensores e acusadores públicos nas audiências dos tribunais populares e nas comissões de conciliação. O sistema tradicional de advocacia era considerado incompatível com a justiça revolucionária e democrática, pois segundo a visão do PAIGC, os advogados e o setor da advocacia serve a burguesia e usa a justiça para servir os interesses próprios da classe. Na advocacia popular, os advogados são servidores do povo/estado, a sua preocupação deverá ser a de contribuir para que o equilíbrio e a equidade sejam peças fulcrais na análise e solução de todos os casos presentes ao tribunal. Os juízes devem participar de forma ativa na educação e tomada de consciência das camadas populares, e era reforçada a ideia de que não pode haver contradições entre advogados e juízes porque ambos prosseguem objetivos sociais. Os tribunais, por sua vez, são órgãos públicos ao serviço da política do estado e por isso é rejeitada a teoria da independência absoluta dos três poderes. Segundo a visão do partido explanada no discurso de Fidélis Cabral os tribunais não podiam colocar-se acima da política do estado e a justiça não obedecia a uma equidade abstrata, mas

dependia da realidade social e do estado que a projetou. Posto isto, os tribunais têm uma função coerciva e subsidiária e os advogados populares têm como tarefa principal a educação dos cidadãos no espírito da aplicação exata e vigorosa das leis e da disciplina do trabalho, com o sentimento de dever relativo à sociedade e ao Estado e no respeito das regras da vida em sociedade.

No processo revolucionário, os tribunais eram vistos como tendo o papel fulcral de eliminar a desconfiança do sistema jurídico e da legalidade que a maioria da população tinha relativamente ao sistema colonial devido às arbitrariedades, abusos e injustiças de que foram alvo durante o regime colonial. A justiça surge como peça central na luta pela independência e a justiça popular surge como resposta à falta de codificação de normas nas zonas libertadas. O costume passa então a ter um papel central na Justiça popular e por determinação do PAIGC passa a ser obrigatório perante os tribunais populares. O costume é interpretado como a “Alma do Povo”, explana a sua personalidade, a moralidade nas relações sociais, em oposição ao direito formal imposto pelo estado. O pluralismo jurídico na Guiné-Bissau está relacionado com a vertente revolucionária de libertação do sistema colonial, no entanto existe desde cedo a ideia de que o conceito de direito, nas suas várias dimensões, está relacionado com o regime político, social e económico da sua própria sociedade.

Um dos documentos históricos que se encontra no arquivo do Centro de Intervenção para o Desenvolvimento Amílcar Cabral em Lisboa é a entrevista de Fidélis Almada uma vez mais, no *People's Interests* em dezembro de 1974. Este texto dá-nos uma leitura mais próxima da realidade vivida nos primeiros passos da Guiné independente, as dificuldades, os dilemas, as práticas e experiências. É fulcral para entender a construção do ordenamento jurídico da Guiné-Bissau atualmente, compreender a sua origem, o seu contexto e as suas particularidades.

Nesta entrevista Fidélis Almada explica como as tradições populares se combinaram com as necessidades da revolução e como isto serviu de base para o novo poder do povo. Nas áreas libertadas, como não existia lei escrita, as questões mais sérias eram tratadas no tribunal de guerra, o único órgão de justiça à época. Em 1968, iniciou-se a criação dos Tribunais do Povo e de um sistema de justiça que se pretendia que fosse distinto do colonial em que havia lei para portugueses e assimilados e outra para os indígenas, para quem a lei não significava nada e estavam à mercê da arbitra-

riedade e abusos vários, incluindo execuções. Em meados de 1969, após a experiência dos primeiros Tribunais do Povo, surgiram questões relacionadas com a diversidade dos grupos étnicos e dos seus quadros normativos, e foi decidido que as questões seriam resolvidas de acordo com as regras do grupo dominante de cada região. Tal implicava mudanças na medida que os outros grupos estavam obrigados a aceitar as normas e sanções dos grupos dominantes.

Havia também, por parte de alguns membros do PAIGC, a ideia que alguns grupos étnicos assim como algumas tradições e costumes eram reacionários e contrários aos princípios do partido e que teria que haver um trabalho no sentido de “educar o povo” para aceitar normas distintas das que eram praticadas. Entre as normas que não eram bem aceites no seio do partido estavam principalmente aquelas relativas ao casamento de jovens e crianças, o dote e a ausência de direitos das mulheres e das crianças. Segundo Fidelis Almada, as mulheres que se envolveram na luta de libertação levantaram essas questões à medida que se tornaram conscientes da sua condição.

A estratégia passou, segundo ele, pela “educação do povo” e não pela imposição de leis, o prestígio e o trabalho dos quadros do partido ajudaram a amenizar a oposição a esta nova visão do sistema jurídico formal e tradicional. O divórcio, que antes era um privilégio masculino, passou a ser um direito das mulheres também, a poligamia mantinha-se na prática apesar de ser contra os valores do partido, sendo, no entendimento do partido, as mulheres que tinham que ser educadas no sentido de obterem independência económica. O partido daria o exemplo, não era permitido aos quadros terem mais de uma mulher, mas aos outros membros homens não lhes era vedada essa possibilidade. Houve pena de morte durante a luta de libertação e no seu pós era utilizada para punir crimes de espionagem nas zonas controladas pelo PAIGC e quem fosse apanhado era executado.

A pena capital continuou em vigor na Guiné independente, considerada “necessária para o povo”, em nome dos interesses nacionais, sendo recorrente em crimes de espionagem e em crimes contra a vida. O sistema penal tinha como penas durante a guerra, o envio de dissidentes para “campos de recuperação” onde havia uma educação política que levaria muitos a tornarem-se militantes do partido. Após a independência, a organização dos tribunais na capital foi complicada e morosa. Foi necessário

organizar recursos humanos, criar comités políticos e encontrar pessoas com perfil para administrar a lei. Os maiores problemas sociais naquela época, segundo a entrevista de F. Cabral (1974), eram o uso de drogas e álcool, o desemprego e o crime. O desarmamento não foi eficaz, e havia muitas armas deixadas pela guerra. As punições para quem importava drogas eram severas e as execuções eram frequentes neste tipo de casos. Os acusados de roubo ou furto eram enviados para o interior, para os comités das aldeias para trabalharem e terem educação política. A ideia era de criar um sistema de penas alternativo ao das prisões através da reabilitação e reintegração dos presos de forma produtiva.

Através desta entrevista, é possível perceber as linhas ideológicas do projeto do PAIGC para a Guiné-Bissau, e mais concretamente do sistema judicial que se pretendia. O que se esperava era que as pessoas aplicassem os princípios do partido aos seus departamentos, neste caso ao setor da justiça, e isso implicaria o trabalho voluntário, ao domingo ou espírito de sacrifício para mudar as mentalidades, construir uma nova sociedade produtiva onde a educação política era vista como a solução para uma maior consciência política.

Um olhar diferente sobre o setor da justiça no final dos anos 1960 e 1970, é a entrevista também à *People's Courts* (Gjerstad, 1978), por Vicente Monteiro, que iniciou o Tribunal do Povo, em 1969, em Oio. Após o final da guerra houve uma reorganização do país, movimentação de populações que estavam deslocadas, o que trouxe a necessidade de uma reorganização administrativa dos tribunais e a eleição de novos juízes. As estruturas do partido serviram de base para organizar encontros de massas para eleger novos representantes e administradores para aplicar a lei. Nesses encontros havia também sessões de esclarecimento sobre as novas leis e sobre como amenizar a oposição das populações, assim como sessões sobre resolução de as disputas e queixas a elas associadas.

Segundo Monteiro, foi sugerida nessa época a colocação de mulheres em lugares vagos nos tribunais populares para responder a questões de violência sexual. Os tribunais tratavam na maioria das vezes de casos de furto ou roubo, violações à integridade física, destruição de colheitas e património alheio por animais, e reparação de danos. Eram lugares onde se incentivava os jovens a frequentar a escola, nos próprios tribunais havia educação política, debates, introdução de novas ideias e elaboração de

políticas e projetos que iriam tornar-se posteriormente leis. É também referido nesta entrevista que o processo de educação política e de gestão destes tribunais dependia do regresso dos quadros formados em universidades no exterior para que viessem e associassem as suas ideias, métodos e valores profissionais com a realidade, os interesses, as aspirações e as experiências do povo. Em Bissau a experiência foi diferente, pois a presença colonial teria sido muito forte e a importação do modelo dos tribunais populares para a capital e o recrutamento sofreram alguns constrangimentos.

O sistema dos tribunais populares atuava sem advogados, mas relativamente ao acesso à justiça, estava prevista a criação de uma associação de advogados controlada pelo estado para prestar apoio legal aos cidadãos.

Num artigo intitulado “Contribuição para uma nova abordagem criminológica” (Cardoso, C., 1986), publicado no segundo número da *Soronda* de junho de 1986, é abordado o tema da delinquência juvenil. Este artigo ajuda-nos a perceber algumas dinâmicas sociais, principalmente por parte da população mais jovem no período inicial da Guiné-Bissau independente. Segundo o autor, o sistema moral e normativo da sociedade guineense resulta de processos múltiplos, complexos, contraditórios e que agregaram elementos exógenos e tradicionais. Sistemas tradicionais de valores africanos diluíram-se em esquemas onde predominam os estereótipos externos. Afirma que houve uma despersonalização dos africanos e uma perda de identidade com a adoção de modelos modernos europeus. Após a independência, as mudanças na estrutura da sociedade que ocorreram inicialmente foram constrangidas pela reminiscência de lógicas coloniais apresentando-se a atividade ideológica como incapaz de dar novo conteúdo às instituições ao mesmo tempo que os quadros não conseguiram compreender a dimensão histórica do país e verificando-se desvios político-ideológicos.

O autor mencionava ainda que a projeção do sistema de justiça da Guiné-Bissau terá que ter em conta não só as dimensões técnicas, mas também as dimensões sociais e culturais. O desenho do código penal, segundo o autor, em 1986, deveria ser precedido de um estudo dos usos e costumes das etnias e de uma crítica dos seus valores, estudo esse que viria a ter lugar décadas depois.

Os valores tradicionais africanos estão intrinsecamente relacionados com o direito consuetudinário (Santos, 1988). Esses valores sofreram mudanças segundo as épocas. As estruturas sociais e normativas africanas são únicas, assim como o seu sistema de

valores, sendo o direito consuetudinário o seu quadro normativo. Os direitos individuais são protegidos socialmente, por um consenso. O autor discorre sobre essa ideia de consenso africano, de solidariedade ativa, que assenta também na ideia de proteção limitada do Estado.

Com o regime colonial houve uma subversão desses valores para algo negativo, apelando socialmente para a renúncia dos valores tradicionais para se ter acesso a alguns privilégios, sendo que o modelo europeu tornou-se o ideal a atingir. A interpretação dos problemas sociais e, em particular, a delinquência juvenil, pelo autor passa por justificativas como a crise de valores na sociedade, a crise das estruturas tradicionais que tinham enquadrado até aí as pessoas nos grupos étnicos.

A ausência de oportunidades económicas e de oportunidades de socialização em espaços e grupos geraram alterações comportamentais. O retrato e análise social deste artigo ajuda-nos a perceber o impacto da transição de sistemas organizativos da sociedade, com o regime colonial, com a guerra e com a independência, que é sentido de forma mais significativa no comportamento das camadas mais jovens.

Noutra perspetiva mais técnica, Anildo M. da Cruz, num artigo com o nome de “Conflito, acesso à justiça e morosidade processual”, publicado no Boletim de Informação Socioeconómica do Gabinete de Estudos Económicos (doravante “BISE”) em 1992, afirma que as dificuldades sentidas no sistema judiciário inicial continuam de certa forma atuais.

O artigo é referente aos principais problemas do sistema judiciário guineense no início da década de 1990, com especial atenção na lentidão processual e na forma como a mesma afasta da justiça os seus beneficiários e utilizadores. A morosidade da justiça aos olhos do cidadão que a ela recorre, cria e perpetua a sensação de que o caminho legal não é viável e que poderá haver outros caminhos para resolver o problema, afastando o “utente” ou cidadão do sistema judicial formal. O autor denomina este fenómeno de “litigiosidade contida” (Cruz, 1992). Enumera alguns dos problemas que afetam o quotidiano de um cidadão que tenta recorrer à justiça para resolver os seus conflitos: serviços ineficientes e morosos, custos elevados, procedimentos obsoletos e excessivamente formais e com um alto índice de burocratização. Esta situação pode inclusive conduzir a um agravamento de alguns conflitos e tensões sociais, afetaria a ordem pública e a legitimidade das instituições.

Algumas das propostas sugeridas pelo autor para o acesso a uma “Justiça rápida, acessível e barata” (Cruz, A., 1992) são: “O Direito à informação e assistência jurídica; a criação de mecanismos instrumentais que viabilizam a representação em juízo de novos direitos sociais individuais e coletivos, assim como os interesses difusos; simplificação e rapidez dos procedimentos judiciais” (Cruz, A., 1992). É enfatizado, no corpo do artigo, a necessidade de uma justiça rápida, a crise do judiciário e as consequências da morosidade da tramitação processual a nível do acesso à Justiça e da legitimidade dos tribunais. A criação e o estímulo à utilização de meios alternativos na resolução de conflitos como a justiça arbitral pode ser uma alternativa, assim como a conciliação e a utilização de incentivos económicos que promovam acordos entre as partes. Anildo Cruz sugere ainda a especialização de instituições e procedimentos para certos tipos de causas de particular importância social e causas de pequeno valor.

Segundo o autor a lentidão processual e a infundável tramitação de processos são contrárias ao interesse de certeza e estabilidade das relações jurídicas, apesar de haver certos prazos e períodos de tempo necessários para assegurar uma decisão justa. O autor refere ainda que relativamente à lentidão processual é necessária uma reestruturação/reforma tendo em vista a modernização e melhoramento do funcionamento dos tribunais.

Em matéria de crise do sistema judicial, esta é enfatizada pela ausência de uma política judicial: da qualificação e preparação do pessoal à organização dos serviços, passando pela responsabilidade e responsabilização, consciência e atitude profissional e qualidade técnica e eficiência dos serviços, recursos e sua gestão, modernização de métodos e equipamentos, ausência de estímulo. Segundo Anildo Cruz (1992), a “crise das instituições judiciárias é parte do fenómeno generalizado da crise do estado e da Administração pública” e a crise do judiciário é a crise do estado e da administração da justiça, sendo este um dos setores que menor cuidado tem merecido por parte do Estado (à altura do artigo). O grande problema para o autor é a morosidade dos processos, que se torna um obstáculo (no acesso) à justiça.

Tem graves consequências como - o agravamento do custo económico do processo; a perda de legitimidade e autoridade do tribunal e a demora como uma ‘não decisão’ e negação do direito (Cruz, A., 1992). Por fim, é abordado o tema da responsabilização e responsabilidade do Judiciário. Segundo a lógica do autor, é igualmente

importante criar um sistema judiciário onde a transparência, responsabilização e legalidade sejam valores intrínsecos, em função dos cidadãos usuários e da democracia, neste caso como um dos poderes independentes de fiscalização e responsabilização dos outros órgãos soberanos.

Relativamente ao sistema judiciário, Carlos Pinto Pereira, num artigo que fez parte de um colóquio em 1993, sobre os vinte anos de independência, aborda diversos tópicos centrais tais como o quadro vigente da produção normativa, o direito consuetudinário e a organização judiciária. O autor é bastante crítico no que toca ao facto dos princípios fundadores da constituição e do estado de direito, como a separação e interdependência dos órgãos de soberania, o que segundo ele, não existe realmente na organização estatal da Guiné-Bissau. O autor afirma que existe uma primazia do governo no exercício do poder de legislar, ilustrando através de um levantamento das leis aprovadas pela Assembleia Nacional Popular (doravante “ANP”) entre os anos de 1973 e 1984, com a devida ressalva de entre 1980 e 1984 ter havido a revogação parcial da Constituição anterior e a dissolução da ANP pelo Movimento Reajustador liderado por João Bernardo Vieira (Nino Vieira).

Com esse levantamento, o autor conclui “que no plano do processo legislativo há uma crise, quer de produção quer de funcionamento, quer de rigor, substancial e formal na elaboração das leis” (Pereira, 1993). Carlos P. Pereira não poupa críticas a esta primazia legislativa do Governo, denunciando a falta de regulamentação das leis aprovadas, o fraco rigor técnico, dando o exemplo de atos administrativos que tomam forma de decreto-lei e despachos que deveriam ter força e forma de lei, e a não observância de regras formais de publicação das leis. A lei como fonte de direito é também uma das preocupações do autor, visto que do ponto de vista político, técnico-jurídico, material e instrumental, trata-se de criar leis que servem de base ao funcionamento de organismos públicos, fulcrais para o funcionamento da sociedade e das instituições ao abrigo do ordenamento jurídico guineense.

O direito consuetudinário é também um dos temas sobre os quais o autor reflete, embora o texto seja sobre o sistema judicial formal. Na Guiné-Bissau os costumes têm uma grande importância para o quotidiano das populações e das diferentes comunidades étnico-culturais e existe um intenso debate académico relativamente ao direito consuetudinário, à sua proveniência, à sua legitimidade, ao seu estatuto e

legado relativamente ao direito colonial, que vamos abordar com mais profundidade. No entanto, Carlos P. Pereira, defende que a identidade africana está intrinsecamente ligada ao costume socialmente aceite, reconhecido e praticado. A definição clássica de costume – prática reiterada com convicção de obrigatoriedade – ganha no contexto guineense uma outra importância, devido à falta (ou dificuldade) do estado chegar a toda a região, e pela complexidade e riqueza étnica deste país, em que cada uma das comunidades, étnicas, religiosas e culturais, preserva as suas tradições, regras, práticas, seja na organização destas micro-sociedades, seja na resolução de conflitos de cariz privado ou na administração da justiça informal/tradicional.

O autor dá alguns exemplos em que o costume ganha importância, nas instituições familiares, direito das sucessões, direito de propriedade, direito criminal, o que leva a um entendimento e conceção do pluralismo jurídico da sociedade guineense (Pereira, C., 1993). Segundo o mesmo “o direito não deve ser produto de processos de aculturação e assimilação, nem tão pouco deve, em nome de uma coesão nacional artificial, fazer prevalecer os princípios de uma comunidade sobre os outros, o que levanta um tema polémico que divide opiniões entre investigadores e especialistas relativamente à dicotomia entre justiça formal e informal, assim como a diferença e importância entre instituições formais e informais”(Pereira, 1993).

Por fim, o autor discorre sobre a organização judiciária, a sua importância e o funcionamento no contexto da época na Guiné-Bissau, compara a organização colonial com a nova organização judiciária pós-independência, o seu funcionamento, hierarquia e contradições. Conclui, que em 1993, existe um problema de independência do poder judicial porque os juizes são nomeados pelo governo e que a ação dos juizes não está salvaguardada pelas garantias constitucionais e que essa falta de separação entre estes dois poderes resulta em imparcialidade. O autor afirma ainda que sem separação de poderes e sem respeito pelos direitos fundamentais de todos os cidadãos, a Guiné-Bissau não pode ser considerada um Estado de Direito (Pereira, C., 1993).

Em julho de 1991, a Amnistia Internacional tornou público um memorando que tinha enviado ao governo em maio, antes de ter uma cópia da nova constituição da Guiné-Bissau. O texto resume-se a comentários sobre os requisitos mínimos da legislação internacional sobre direitos humanos. Com o intuito de que os comentários fossem uma ajuda para garantir que uma futura emenda à constituição englobasse

uma proteção mínima em áreas como o direito à vida, a proibição da tortura e outros tratamentos ou punições cruéis e desumanos, as liberdades fundamentais, como a liberdade de pensamento, consciência e religião, de expressão, informação e associação.

Relativamente ao sistema jurídico e carcerário, o texto da Amnistia discorre sobre medidas de proteção para aqueles que fossem privados da liberdade, como os princípios gerais e a detenção administrativa, que nessa altura era pouco regulada e em que os serviços de segurança tinham uma grande flexibilidade para deter de forma arbitrária por períodos indefinidos de tempo (Amnistia Internacional, 1991). Outra recomendação sobre órgãos judiciais e o direito a um julgamento justo, e relativo às normas afetas à polícia e às forças de defesa e ao serviço prisional.

A relação entre o direito formal e o tradicional é algo que tem particular importância na Guiné-Bissau, principalmente quando se trata de terra, propriedade e tudo o que dela advém. Segundo Johannes Augel, a importância do uso, posse e propriedade da terra é comum tanto às sociedades “tradicionais” como às sociedades “modernas”. A terra é peça central nas sociedades agrárias. Segundo a autora, esta tem uma “importância que transcende o de um mero objeto de uso ou de recurso a explorar” (Augel, 1993). Tem a componente base de alimentação da sociedade, mas também uma importância espiritual, de identidade étnica e popular. A diferença entre a ideia de que na sociedade tradicional a terra é de quem a cultiva choca com a ideia da terra enquanto fator de produção, onde a possibilidade de comprar e vender a propriedade, constitui característica central da economia de mercado e condição fundamental para assegurar e atrair investimento.

A terra constitui assim um dos mais importantes meios de subsistência da Guiné-Bissau e da maioria dos países africanos, principalmente através da agricultura, pecuária e da economia extrativa. A autora enfatiza que a privatização da terra pode resultar na perda do sustento autónomo de uma grande massa de população e resultar em prejuízo de uma grande parte da vida económica da Guiné-Bissau. Vedando o acesso à terra, cria-se um desfasamento entre os detentores da terra e dos meios de produção e a massa populacional que perde o acesso a esta forma de sustento.

Contextualizando o artigo num período fortemente marcado por novas teorias e ideias socioeconómicas, a autora afirma o seu receio perante uma estratégia da “modernização” e da transformação da sociedade tradicional em sociedades modernas,

em que não haveria empregos para absorver a população que se dedica à agricultura, o que levaria à deterioração da vida familiar das sociedades agrárias, ao degra-
damento da qualidade de vida das pessoas e o conseqüente aumento da pobreza, e o
aumento da desigualdade entre as diversas classes sociais. Por fim, a autora diz que a
modernização deve ser gradual e estratégica, sendo inevitável as “transformações da
estrutura fundiária e (...) a crescente privatização da terra, e essa deve ser o resulta-
do de um processo lento e de uma adaptação orgânica das estruturas económicas e
sociais” (Augel, J. 1993).

Outra das questões que está relacionada com complexidade, riqueza e diversidade
que caracteriza a sociedade guineense é o pluralismo jurídico. Segundo Peter Karibe
Mendy, a emergência do pluralismo jurídico deve-se principalmente à cumulação de
três questões – a erosão institucional e a instabilidade política; a crise económica e
a pressão dos doadores internacionais (Mendy, P. 1996). Mendy reúne alguns factos
históricos e explica o contexto político e, o processo de liberalização económico numa
fase inicial e o político posteriormente, menciona o papel histórico e político de João
Bernardo Vieira, o surgimento dos partidos políticos bem como o progresso da Gui-
né-Bissau na constituição do seu Estado de Direito. Uma das questões centrais para o
autor prende-se com a vaga de democratização que chegou à Guiné-Bissau no início
da década de 1990. O primeiro capítulo do artigo é dedicado precisamente ao debate
africano sobre democratização, onde refere as tendências liberais dominantes no de-
bate político, onde o sistema político seria multipartidário, um Estado de Direito com
garantias constitucionais consagradas relativamente às liberdades fundamentais.

Segundo o autor, o debate era caracterizado por diversas questões complexas, tais
como a natureza democrática das sociedades pré-coloniais africanas e se estas seriam
ou não democráticas; a natureza das promessas e expectativas das independências;
a correlação entre o desenvolvimento económico e democracia; as relações entre
democracia, etnicidade e estabilidade sociopolítica; e a relevância das transformações
políticas das últimas décadas em África (Mendy, P., 1996). A ideia de democracia foi
crucial no discurso e no decorrer das lutas de libertação, a expectativa resultante das
independências era a de que o fim dos governos coloniais significasse o surgimento
de uma nova sociedade africana, com constituições que consagassem valores de-
mocráticos e que fossem defendidos pelos novos líderes, contrabalançando assim as

características antidemocráticas e autoritárias dos governos coloniais.

Ainda dentro da temática do pluralismo jurídico, Sara Araújo aborda a temática a nível local, nacional e global, a sua importância, os argumentos a favor e contra do pluralismo jurídico e o que o mesmo representa em diversos contextos. Sendo o acesso à justiça uma das maiores preocupações do sistema democrático, segundo a autora, e tendo em conta que os tribunais e sistemas judiciais enfrentam diversos problemas e obstáculos, (inacessibilidade, morosidade, ineficiência e custos) o debate acerca de outras ordens jurídicas ganha cada vez mais importância (Araújo, S., 2008).

Relativamente ao continente africano, a justiça comunitária e informal é bastante popular e procurada pelas populações, pelos baixos custos que acarreta, pela sua proximidade com a população e pela rapidez. Em certos casos demonstra-se adequada ao contexto cultural específico, mas noutros casos poderá não chegar ou até piorar algumas situações existentes. O acesso ao direito e o acesso ao sistema jurídico é um direito fundamental, cuja limitação afeta diretamente a democracia e o exercício pleno da cidadania (Araújo, 2008). A justiça comunitária, segundo a autora, é uma forma de regulação com origem na comunidade, que privilegia meios de resolução de conflitos diferentes dos que tradicionalmente são propostos pelos tribunais judiciais. O pluralismo jurídico clássico está ligado às sociedades coloniais e pós-coloniais, através do reconhecimento e demarcação de grupos étnicos e de codificação do direito costumeiro. O novo pluralismo jurídico passa pelo alargamento do âmbito de estudo em termos de espaços estudados e ordens normativas envolvidas (Araújo, 2008). Há uma evolução na análise e na maneira de compreender as ordens normativas, da ideia que elas apenas coexistem passa-se para a ideia que elas estão interligadas.

De acordo com John Griffiths, o direito passa a ser visto como regulação de um campo social semiautónomo e o pluralismo jurídico como a heterogeneidade normativa decorrente do facto de a ação social acontecer num contexto de múltiplos e sobrepostos campos sociais semiautónomos (Araújo, S., 2008). Para Boaventura Sousa Santos, o terceiro período do pluralismo jurídico é composto por ordens jurídicas transnacionais e supra-estatais, o que leva a análise do pluralismo jurídico para o espaço global. O professor reitera a ideia de “porosidade” das ordens jurídicas e “hibridações jurídicas”, a nível micro - a sociedade, cidadãos e grupos sociais, organizam e levam a cabo as suas experiências segundo o direito formal, o direito consuetudinário,

direito comunitário, local e internacional.

O pluralismo jurídico interno é condição sociojurídica que se autodefine como oficial, formal, moderna e nacional, mas em cuja prática interna se deteta a presença de algum ou de todos os polos das dicotomias do não-oficial, do informal, do tradicional, do local ou do global (Araújo, S., 2008).

Relativamente ao pluralismo jurídico e ao acesso à justiça no contexto africano, segundo Mamdani (Mamdani, M., 1996) existiu uma estratégia de enraizamento dos regime coloniais que passou pela ênfase das autoridades tradicionais e do direito consuetudinário. O autor reforça a ideia de que pluralismo jurídico criou e continua a criar duas formas de cidadania - uma superior à outra. Neste contexto, o artigo de Mahmood Mamdani – Citizen and Subject (Mamdani, M., 1996) vem levantar questões pertinentes relativamente à forma de ver e pensar o continente africano e as complexidades do pluralismo jurídico. No que diz respeito aos regimes coloniais, o autor refere que as nações europeias levaram séculos de guerras e reformas para solidificar o Estado de Direito na Europa, pelo que era expectável que não fossem bem-sucedidos em fazer o mesmo em África em menos de um século.

Segundo Mamdani, os dois grandes aspetos da missão colonizadora europeia eram o mercado e a sociedade civil por um lado, e a construção do Estado de Direito por outro, e ambos aspetos não foram bem-sucedidos. O autor faz referência às teorias do afro-pessimismo, dizendo que as diversas abordagens dentro desta visão ignoram o modo como o colonialismo penetrou em África. Por outro lado, existe também a perspetiva não evolucionista, mas particularista, que não pretende mostrar o subdesenvolvimento de países africanos, mas sublinhar as diferenças de cada sociedade. Uma das principais diferenças segundo Mamdani é a tendência para a fragmentação e para as suas particularidades. Usando o exemplo do projeto alargado do colonialismo britânico, o direito consuetudinário foi usado como um dos pilares do poder colonial, sendo três as características que apoiam esta afirmação. Em primeiro lugar, o direito consuetudinário era considerado sinónimo de costume tribal, e cada grupo étnico era definido como um grupo cultural com o seu próprio direito consuetudinário.

O campo do direito consuetudinário passou a ser muito abrangente comparativamente com as outras áreas da experiência colonial. E, por último, o costume foi definido e encorajado pelas autoridades tradicionais apoiadas pelo estado centralizado e

colonial. Outra das questões levantadas por Mamdani prende-se com o facto da Europa não ter exportado o seu modelo de Estado-Nação, tendo, em vez disso, criado um estado multicultural e multiétnico (Mamdani, M., 1996). Um estado baseado numa estrutura com duas camadas, na primeira a população era governada por um vasto leque de autoridades tradicionais definidas etnicamente pelo estado local, sendo essas autoridades supervisionadas pelos funcionários enviados pelo poder central colonial (Mamdani, M., 1996). A abordagem do autor leva-nos a uma reflexão interessante sobre o continente africano mas principalmente na questão da importância, origem e legitimidade dos usos e costumes no processo de colonização e como o pluralismo jurídico foi utilizado pelos regimes coloniais para criar desigualdades profundas na sociedade.

Um documento tornado público pela Amnistia Internacional em fevereiro de 2001 denominado “Guiné-Bissau: Ataque à independência do poder judicial”, relata o clima de instabilidade e incerteza, um ano depois da tomada de posse do presidente Kumba Ialá. A exoneração de vários juízes seniores do Supremo Tribunal de Justiça através de um decreto presidencial, assim como a violação de diversas normas constitucionais, da independência dos tribunais e da legitimidade do Conselho Superior de magistratura levaram a que a Amnistia Internacional publicasse este relatório alertando para as ações do presidente. O caso da Associação Islâmica Ahmadiyya é também referido como exemplo. No dia 20 de agosto de 2001, foi difundida pela rádio e televisão uma mensagem oficial do presidente Ialá acusando esta associação de contribuir para a instabilidade política do país e proibindo as suas atividades e ordenando o encerramento das atividades de mesquitas a ela afetas assim como a expulsão dos membros da associação Paquistaneses. Esta declaração violou tanto os direitos humanos, como a Constituição e outros acordos internacionais, pelo facto que o Tribunal Regional de Bissau declarou a decisão ilegal e por isso nula.

Outro dos documentos analisados e reunidos nesta revisão de literatura foi o “Relatório Final do Projeto de Recolha e de Codificação do Direito Consuetudinário Vigente na República da Guiné-Bissau”, coordenado por Fernando Loureiro Bastos. Este estudo tem como intuito conhecer as práticas tradicionais de resolução de conflitos e costumes que regem os principais grupos étnicos da Guiné-Bissau (Balantas, Fulas, Mancanhas, Mandingas, Manjacos e Papeis). A resolução dos conflitos continua a ser

através de formas tradicionais, diferentes e características de cada grupo étnico, já que população a considera como uma solução mais acessível e rápida na reposição da paz social. A utilização da estrutura do sistema judicial é residual e voluntária e a importância do direito consuetudinário é reconhecida pelo ordenamento jurídico guineense através de diplomas escritos, tendo como limites os princípios estruturantes da ordem jurídica (direitos fundamentais). Também a designação dos titulares do poder tradicional através da hereditariedade pode constituir uma violação da renovação e legitimidade democrática dos órgãos de poder, senão houver controlo jurisdicional deste poder. Outra questão passa pelos cargos vitalícios sem controlo e a discriminação das mulheres no acesso aos cargos de poder tradicional (Loureiro Bastos, 2011).

Um dos relatórios/estudos de importância mais significativa para o trabalho em apreço é o estudo sobre o “Acesso à Justiça na Guiné-Bissau: Regiões de Cacheu e Oio e Sector Autónomo de Bissau”. Sob coordenação da Sara Guerreiro em articulação do programa de Fortalecimento do Estado de Direito e Segurança (FORTES) e do programa MDG-F, implementado pelo PNUD em parceria com o Estado da Guiné-Bissau/Ministério da Justiça. Trata-se de um estudo quantitativo e qualitativo que pretende fazer um levantamento exaustivo dos obstáculos e dificuldades que a população enfrenta no acesso à justiça e identificando em especial os grupos vulneráveis da população. Além da revisão de literatura sobre o tema, o estudo envolveu trabalho de campo. Foram realizadas visitas, inquéritos e entrevistas, em 6 sectores e 4 localidades de Cacheu e em 5 sectores e 6 localidades de Oio. Em Bissau, a equipa visitou as principais estruturas estaduais de Justiça, as ONG e associações de base no campo da proteção dos direitos humanos e acesso à justiça, as estruturas tradicionais e fez diversos inquéritos à população.

Este estudo conclui que o panorama atual (2011) do estado do acesso à justiça na Guiné-Bissau deve-se à falta ou insuficiência de estruturas estaduais próximas das comunidades e vocacionadas para a proteção dos grupos vulneráveis; à insuficiência económica; ao baixo nível de instrução da população que se prende claramente com a situação de desenvolvimento económico, social e político da Guiné-Bissau; à clara insuficiência de consciência jurídica da maioria da população bem como o escasso conhecimento do funcionamento do sistema estadual de justiça; ao enquadramento

legislativo desatualizado e desgarrado da realidade guineense e à deficiência global de mecanismos de articulação entre todos os intervenientes do sistema político e judicial (Guerreiro, S., 2011). O estudo recomenda ainda uma revisão legislativa integrada e realista e que ofereça uma efetiva proteção jurídica a situações do quotidiano dos cidadãos e que continuem sem tratamento legislativo adequado. São tratados ao pormenor diversos aspetos importantes do acesso à Justiça, inclusive a questão dos Centros de Acesso à Justiça (CAJ). Apesar de, ao tempo do estudo, os CAJ estarem ainda em fase de implementação, Sara Guerreiro refere que os mesmos poderiam vir a constituir verdadeiros núcleos de conhecimento jurídico. Os CAJ, financiados pelo PNUD, têm como função prestar orientação e consulta jurídica aos grupos mais vulneráveis; centralizar/articular as ações de formação e sensibilização nas respetivas zonas de atuação e de colaborar com elementos chave das várias comunidades, bem como promover a articulação com os mecanismos tradicionais de resolução de litígios.

Outro tema pouco consensual é o da fragilidade institucional, o tema de um estudos realizados por Sangreman, Furtado dos Santos e Vaz Martins, “A Justiça num Estado frágil: o exemplo da Guiné-Bissau”, numa iniciativa que surge da parceria da Liga Guineense dos Direitos Humanos, da ACEP, do CEsA e da FCT. Estudo esse que incide sobre a qualidade da justiça na Guiné-Bissau, através da análise das variáveis que delimitam a qualidade e o funcionamento da estrutura e administração do sistema judicial guineense. Esse conjunto de variáveis constituem as causas da debilidade da justiça, que os autores classificam como fraca (Furtado dos Santos, Sangreman, Vaz Martins, 2015).

O objetivo específico do estudo era o de melhorar o nível de conhecimento sobre a aplicação da justiça nos tribunais do país através da deteção das principais lacunas nos domínios da elaboração e aplicação das normas jurídicas e da sensibilização dos atores judiciais para a eventual necessidade de alteração de procedimentos. São utilizados pelos autores indicadores como o acesso, a celeridade e a previsibilidade do tempo de duração dos processos judiciais, a constância e a previsibilidade das sentenças para o mesmo tipo de casos e a qualidade das relações entre juízes e as partes em litígio.

É também analisada a clareza das decisões tomadas ou a motivação escrita das

sentenças, a possibilidade de execução da sentença, a aceitação social da justiça feita ou a sua legitimidade. O estudo contém ainda uma análise dos efeitos da escassez de meios físicos, financeiros, tecnológicos e humanos com que se defronta a administração da justiça, assim como as limitações estruturais e as falhas na elaboração de registos e cadastros. O fim do financiamento do CAJ pelo PNUD, vem agravar esta situação nomeadamente na nomeação de advogados oficiosos (Furtado dos Santos, Sangreman, Vaz Martins, 2015).

Uma das publicações que resulta da parceria LGDH, ACEP e CEsa, é o estudo “Observando Direitos na Guiné-Bissau - Educação, Saúde, Habitação, Água, Energia, Saneamento, Justiça, Meios de Subsistência” por Carlos Sangreman. É feita uma análise quantitativa utilizando indicadores como a distância do local de habitação a um tribunal de 1ª instância; o nº de pessoas detidas por área das celas; as condições das zonas das celas e centros de detenção (água, ventilação, alimentação, cobertura e dormitório); a entidade a quem os cidadãos recorrem em caso de roubo/furto de gado, acompanhado de uma descrição pormenorizada e justificativa da escolha dos indicadores e da forma como foram calculados. O estudo culmina numa descrição das condições e resultados obtidos, justificação e análise dos resultados, exemplos concretos e a sua conexão com a promoção dos direitos humanos.

O relatório de julho de 2016 levado a cabo por Taino J. Monteiro teve como foco os Centros de Acesso à Justiça desenvolvidos no âmbito do Programa de Estado de Direito e Segurança (ROLS) com a finalidade de fornecer informação aos grupos mais vulneráveis da população sobre os seus direitos e sobre o sistema de justiça, bem como aconselhamento, assessoria e assistência jurídica gratuita. Os Centros de Acesso à Justiça (doravante “CAJ”) têm como objetivo promover mecanismos alternativos de resolução de conflitos através de mediação e conciliação, na prestação de serviços de apoio jurídico gratuito às populações, contribuindo assim para o cumprimento dos direitos humanos e do Estado de Direito, sobretudo nas regiões. Entre 2012 e 2015, foram contabilizados 7.028 casos, entre os quais disputa de terras e de propriedade, ocorrências de violência doméstica, casamentos forçados e roubo. O relatório avalia a situação financeira de 5 CAJ e os seus custos operacionais, totalizando mais de 1 milhão e meio de dólares americanos entre 2012 e 2015. O ROLS é um programa financiado pelo PNUD, liderado pelo Ministério da Justiça da República da Guiné-Bissau.

Este projeto foi criado em 2008 com duração de dois anos e com um orçamento de 8,2 milhões de dólares de vários doadores, tendo sido prolongado até à atualidade. Segundo o autor do estudo entre 2008 e 2015 foram gastos 7,7 milhões de dólares. O ROLS prioriza três áreas - a descentralização do sistema de justiça e a melhoria do acesso à justiça para os grupos mais carenciados, com especial ênfase nas mulheres; a formação jurídica e orientação e o planeamento estratégico, coordenação e supervisão dos sistemas de justiça e de segurança. No setor da justiça a aposta é nas infraestruturas, na reforma legislativa e na formação profissional e acesso à justiça e cidadania.

O relatório de Taino Monteiro (2016) conclui que custa mais criar um CAJ nas regiões do que em Bissau e que os anos iniciais acarretam um maior custo. Custa ao CAJ menos de 250 dólares para apoiar um caso judicial. Os CAJ estão a servir de mecanismos alternativos para prestar serviços de acesso à justiça, dado que existem poucos advogados “per capita” na Guiné-Bissau, e têm contribuindo para a construção do Estado e coesão social graças ao apoio financeiro e técnico do PNUD. Os CAJ contribuíram ainda para a reforçar a confiança da população nas instituições judiciais, tornando a prestação de serviços de assistência jurídica uma realidade para milhares de pessoas, aumentando assim o número de casos resolvidos através de mediação e conciliação. O relatório conclui ainda que os resultados foram positivos e que é vantajoso juntar esforços para promover o apoio contínuo às atividades dos CAJ (Monteiro, T., 2016).

Uma publicação mais recente da Sara Guerreiro tem por base o Relatório sobre Justiça de Transição (UNIOGBIS - Escritório integrado das Nações Unidas para a consolidação da paz na Guiné-Bissau). A justiça de transição (JT) traduz-se num conjunto de estratégias e mecanismos utilizados pelas sociedades que foram sujeitas a determinados abusos ou violações dos direitos humanos (regimes ditatoriais, genocídios, guerras civis e outras situações traumáticas), com vista a ultrapassar estas situações e No caso da Guiné-Bissau, segundo a autora, a justiça de transição poderá ser uma possível resposta para lidar com os acontecimentos traumáticos do passado como os regimes coloniais e os processos de descolonização, guerras civis, sucessivos golpes de estado e inúmeros crimes por resolver. Este instituto jurídico pode ajudar a reforçar a capacidade do sistema de justiça, sendo a Guiné-Bissau um estado fortemente marcado pela cultura de centralização da autoridade e por despotismo, por

instituições fracas, gestão deficiente do setor da segurança, com um reduzido nível de desenvolvimento, pobreza generalizada, conflitos e cisões sociais que o transformam num estado extremamente frágil (Guerreiro, S., 2018). As causas profundas da instabilidade estão relacionadas com quatro fatores principais: dinâmicas político-militares; as instituições públicas ineficazes e ausência de estado de direito; a pobreza e falta de acesso a serviços básicos (particularmente para mulheres e jovens); a impunidade e as violações dos direitos humanos.

A autora aborda, depois de um breve enquadramento histórico e político da Guiné-Bissau, a Comissão para a Organização da Conferência Nacional “Caminhos para a Paz e Desenvolvimento” (doravante “COCN”) que iniciou trabalhos em 2010, interrompidos em 2012 e restabelecidos pela Assembleia Nacional em 2015. O COCN pretende através de uma conferência nacional, escolher um mecanismo de reconciliação nacional para a Guiné-Bissau que possa “atacar as causas do conflito, escrever a história comum dos guineenses para que o país possa virar a página do passado e avançar para o desenvolvimento”. As principais recomendações do COCN são: apelar aos órgãos de soberania, em especial ao Presidente da República, para que se criem condições para a realização da conferência nacional; encorajar a postura das forças de defesa e segurança no que respeita a uma cultura de não-violência e subordinação; apelar às organizações da sociedade civil que promovam ações de sensibilização, de cultura de não violência, trabalho, vida e paz; estimular o diálogo franco, que respeite a vontade popular exercida democraticamente e a liberdade de expressão; solicitar à classe política que mantenha uma conduta moral e responsável, e por fim reafirmar o respeito e orgulho na Guiné-Bissau.

Segundo a pesquisa da autora, a justiça de transição representa um esforço para a construção da paz sustentável, após um período de conflito, violência em massa ou violação sistemática dos direitos humanos (Guerreiro, S., 2018). O objetivo deste instituto implica processar os perpetradores, revelar a verdade sobre crimes passados, fornecer reparações às vítimas, reformar as instituições perpetradoras de abuso e promover a reconciliação. É ainda interpretada como um instrumento fundamental de direitos humanos e democratização das sociedades e pode transformar-se num mecanismo fundamental em sociedades pós-conflito onde existe necessidade de consolidação da paz, diálogo e estabelecimento do Estado de Direito. Relacionados

com a justiça de transição estão os princípios de Joinet/Orentlicher que são enumerados por Sara Guerreiro como o direito à verdade, à justiça, à reparação e à prevenção. Pode ainda incluir práticas de justiça retributiva, mas também de justiça restaurativa (importância da reconciliação e reparação, ao invés do julgamento e punição do comportamento criminal).

Os mecanismos utilizados dividem-se em mecanismos criminais (com o intuito de investigar e trazer à justiça quem cometeu crimes durante os períodos de guerra ou crise) e mecanismos nacionais (recurso aos órgãos e autoridades nacionais para investigar e julgar os crimes cometidos). Estas disposições aplicam-se a países onde existe um sistema criminal funcional e efetivo com garantias mínimas de respeito pela lei e um determinado grau de fiabilidade nas autoridades de justiça penal. Os mecanismos internacionais, como por exemplo os tribunais penais internacionais, que são um órgão jurisdicional permanente, com jurisdição universal, complementar e cuja competência não conhece limites temporais (salvo o princípio da não retroatividade), podem ser ativados no caso de um país com estruturas e recursos escassos.

Existem também os mecanismos híbridos que incluem tribunais que embora inseridos no sistema judicial nacional, na sua composição juizes nacionais e juizes internacionais aplicam normas de legislação nacional e internacional (ex. câmaras com jurisdição exclusiva sobre delitos criminais graves em Timor-Leste, o tribunal especial para a Serra Leoa ou o Tribunal especial do Líbano) (Guerreiro, S., 2018). As Comissões de Verdade e Reconciliação são órgãos não judiciais ou quase judiciais que averiguam situações nas quais ocorreram graves violações de direitos humanos ou de direito internacional humanitário. São também espaços de discussão e diálogo criados em contextos de justiça de transição, tendo como objetivo estabelecer os factos e o contexto ocorridos. As comissões realizam ainda audiências públicas nas quais as vítimas/sobreviventes compartilham as suas histórias. Os processos que culminam no perdão por crimes passados ou outros mecanismos de reparação denominados por processos de reconciliação, que por um lado oferecem um caminho para a reconciliação, são criticados por determinados autores por promoverem a impunidade e por fazerem as vítimas revisitar o seu trauma (Guerreiro, S., 2018).

Na Guiné-Bissau, segundo a autora, há necessidade de considerar os mecanismos de justiça tradicional num futuro programa de justiça de Transição. Por último, a re-

forma institucional no contexto da justiça de transição exige uma reflexão e um estudo pragmático e realista de medidas-chave necessárias para essa reforma, assim como um foco no direito do acesso à justiça. Segundo a definição da ONU e do PNUD o direito de acesso à justiça traduz-se na capacidade das pessoas, principalmente daquelas que pertencem aos grupos mais pobres e desfavorecidos, de procurar e obter uma solução através dos sistemas de justiça formal e informal, de acordo com os princípios e parâmetros dos direitos humanos (Guerreiro, S., 2018).

Existe também uma forte presença da justiça informal/tradicional, nas regiões e tabancas mais remotas onde a presença do estado é escassa. Os mecanismos de justiça criminal para a Guiné que resultaram das conclusões do COCN foram de que Guiné tem instituições e legislação necessárias para dar resposta aos crimes passados, através do recurso aos mecanismos internos ou nacionais. Os mecanismos internos têm fragilidades e insuficiências institucionais aos níveis da investigação, aplicação da lei, prisões (e condições de encarceramento) e na proteção e segurança dos atores judiciais. A colaboração e assistência internacional na investigação, para assegurar a neutralidade e transparência é fulcral e a instituição de um novo órgão para “tirar lições positivas e negativas” dos crimes e outros casos de violência do passado no âmbito da justiça de transição (Guerreiro, 2018).

CONCLUSÃO

A literatura aqui revista foi selecionada a partir de uma base de dados feita no âmbito da investigação do projeto “A Cooperação na Promoção dos Direitos Humanos: O Caso da Justiça na Guiné-Bissau”, promovido pela ACEP e CeSA e apoiado pelo Camões - Instituto da Cooperação e da Língua. A escolha dos artigos teve como propósito fazer uma análise transversal do setor da justiça na Guiné-Bissau através de vários prismas, autores e épocas. Desde os textos e documentos históricos que remontam ao período inicial pós-independência até aos estudos e relatórios elaborados nas últimas décadas. Foram tratados temas como a fragilidade das instituições estatais, a construção do ordenamento jurídico e da organização judiciária, assim como as dificuldades e obstáculos existentes. Abordou-se, igualmente, a importância e o peso

do direito consuetudinário, costumes e usos que diferem de grupo étnico para grupo étnico, a conjugação de um sistema legal formal com um sistema tradicional e costumeiro, e a sua relação com o acesso à justiça e os direitos humanos. Surge primeiramente uma abordagem mais teórica do conceito de fragilidade estatal, fragmentação da sociedade civil e das dificuldades no funcionamento do sistema judicial. A questão da impunidade é percebida como um resultado dos desafios e desigualdades no acesso à justiça num estado com poucos recursos, da não separação de poderes e consequentemente da fraca fiscalização dos mesmos. É notório na literatura mais antiga, a importância do PAIGC como força política dirigente da sociedade, legitimada pela confiança do povo e o seu papel preponderante no uso da justiça e tradições populares face às necessidades da revolução e na criação de um novo poder do povo. O regime colonial e a guerra de libertação deixou marcas profundas na sociedade guineense. Segundo alguns autores uma das consequências mais graves destes acontecimentos foi a subversão dos valores antigos e formas de organização social da sociedade africana, o que gerou uma crise de valores e abalou as estruturas tradicionais. Algumas das publicações analisadas focam-se em visões mais técnicas do sistema jurídico guineense, apontando para as suas falhas e virtudes, enquanto outras se centram na organização política do estado. Sendo uma das críticas mais recorrentes a não separação de poderes e a crise do poder legislativo na produção, funcionamento e rigor quer substancial quer formal na elaboração de disposições legais. O pluralismo jurídico tem lugar de destaque, visto que a Guiné-Bissau é um excelente exemplo da complexidade cultural, étnica e social, devido à força dos diferentes grupos étnicos e das diferentes práticas sociais, tradições e métodos de resolução de conflitos nas regiões. Sendo o sector Autónomo de Bissau, quase como um país à parte, as questões do pluralismo jurídico, do sistema tradicional versus o sistema formal, ganham maior importância nas tabancas das regiões afastadas. O percurso da literatura leva-nos desde cedo à questão do acesso à justiça, como forma de promoção e proteção dos direitos humanos, principalmente dos grupos mais vulneráveis. São então elaborados estudos que codificam o direito consuetudinário das etnias mais expressivas e executados programas financiados por organizações internacionais como a ONU através do PNUD, em parceria com o Ministério da Justiça da Guiné-Bissau, em matéria de acesso à justiça.

Os Centros de Acesso à Justiça (CAJ) tomam um papel significativo no processo de expansão do poder judicial na Guiné-Bissau, tanto a nível de propagação de informação, formações e seminários junto das populações, como ao nível da recolha de dados estatísticos. Através das estatísticas conseguimos medir o crescimento, identificar as tipologias dos crimes e obter indicadores importantes relativos ao acesso à justiça e aos direitos humanos. A questão da sustentabilidade dos CAJ é ultrapassada pela importância e o papel desempenhado na construção e coesão estatal. Por último, é abordada uma questão que nos leva para o início deste ciclo, a justiça de transição como uma resposta aos diversos episódios traumáticos que a sociedade guineense enfrentou, desde as guerras da ocupação, aos regimes coloniais, ao processo de descolonização, guerra civil, instabilidade política, golpes de estado e crimes por resolver.

No entanto, estes tipos de mecanismos jurídicos requerem alguma preparação e estrutura, que possa garantir as condições ideais tanto nos processos de investigação como garantir o respeito pelos direitos dos suspeitos e investigados.

REFERÊNCIAS

Amnistia Internacional. (1991). *Guiné-Bissau : as garantias sobre os direitos humanos na nova Constituição*. Londres.

Amnistia Internacional. (2001). *Guiné-Bissau: ataque à independência do poder judicial*. Londres.

Araújo, S. (2008). *Acesso à justiça e pluralismo jurídico em Moçambique. Resolução de litígios no bairro «Jorge Dimitrov»*. CEIS, Faculdade de Letras, Universidade de Coimbra.

Augel, J. (1993). “Guiné-Bissau Vinte anos de independência” : *Desenvolvimento e Democracia Balanço e Perspetivas*, Carlos Cardoso e Johannes Augel. - Bissau, INEP.

Cardoso, C. (1986). Sociedade- indivíduo -crime: contribuição para uma nova abordagem criminológica. *Soronda – Revista de Estudos Guineenses*. Bissau.

Cabral, F. Comissário de Estado da Justiça, *Discurso do Camarada Fidélis Cabral de Almeida no 1º Encontro de Juristas Caboverdeanos e Guineenses*. PAIGC, Direção Regional de S.Vicente.

Cruz, Anildo M. da. (1992). *Conflito, acesso à justiça e morosidade processual*. Boletim de Informação Sócio-económica, Nº 3-4, INEP, Set.-Dez. 1992. Bissau

Gierstad, O. (1978). *Sowing the First Harvest : National Reconstruction in Guinea-Bissau Paperback*. LSM Information Center.

Furtados dos santos, A., Sangreman, C.; Vaz martins, L.. (2015). *A Justiça num Estado frágil: o exemplo da Guiné-Bissau*. Liga Guineense dos Direitos Humanos, ACEP, Working Paper CEsA CSG 137/ 2015.

Guerreiro, S. (2011). *Estudo sobre o Acesso à Justiça na Guiné-Bissau: Regiões de Cacheu e Oio e Sector Autónomo de Bissau*. PNUD, FORTES , MDG-F.

Guerreiro, S. (2018). Reconciliação e Justiça de transição na Guiné-Bissau, Saber e Circunstâncias. *Revista Mundo Crítico*.

Loureiro Bastos, F. (2011). *Relatório Final do Projeto de Recolha e de Codificação*

do Direito Consuetudinário Vigente na República da Guiné-Bissau. PNUD/Programa Fortes, União Europeia/PAOSED, Faculdade de Direito de Bissau, INEP. Bissau.

Mamdani, Mahmood, (1996). “Conclusions: Linking Urban and Rural” in *Citizen and Subject, Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*. Fountain Kampala, Uganda. David Philip Publishers (Pty) Ltd, Cape Town, South Africa; James Currey Ltd, London.

Mendy, Peter Karibe. (1996). *Pluralismo Político na Guiné-Bissau - uma transição em curso*. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa – INEP.

Migdal, Joel S (1988). “The Egyptian State Attempts to Transform Egyptian Society” in *Strong Societies and Weak States: State – Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.

Monteiro, Taino J. (2016). *Estado de Direito, Justiça e Segurança na Guiné-Bissau - Custos Operacionais de Cinco (5) Centros de Acesso à Justiça na Guiné-Bissau (2012–2015)*. Projeto ROLS – Estado de Direito e Segurança, Ministério da Justiça, PNUD– Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

Pereira, Carlos Pinto. (1993). *Guiné-Bissau Vinte Anos de Independência - O sistema de produção e de aplicação de leis na Guiné-Bissau: balanço crítico*. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa – INEP.

Peoples Court’s to serve the people’s interests – Entrevista a Fidélis Almada e Vicente Monteiro

Putzel, J. Dijohn, J.. (2012). *Meeting the Challenges of Crisis States*. London School of Economics. disponível em <http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/crisisStates/Home.aspx>

Rosa Mendes, Pedro. (2013). *Guiné-Bissau: Quarenta anos de Impunidade*. ACEP, LGDH, Lisboa.

Sangreman, C. *Observando direitos na Guiné-Bissau : educação, saúde, habitação, água, energia, saneamento, justiça, meios de subsistência*. ACEP, LGDH, CESA. Lisboa.

Santos, M. (1998). Os valores tradicionais e o direito consuetudinário no contexto da problemática da delinquência juvenil. *Soronda – Revista de Estudos Guineenses*. Bissau. Julho de 1988

O DILEMA CONSTITUCIONAL NA GUINÉ-BISSAU: REVER O TEXTO VIGENTE OU MUDAR DE CONSTITUIÇÃO?

Fernando Loureiro Bastos¹

APRESENTAÇÃO DO DILEMA CONSTITUCIONAL

A prolongada crise política e institucional na Guiné-Bissau, traduzida em dez governos em menos de uma década, implica que se questione se a sua origem e permanência não resulta de um dilema constitucional não assumido e, conseqüentemente, não enfrentado nem resolvido. Depois de anos e anos de permanente instabilidade, com governos demitidos, governos declarados ‘inconstitucionais’ e, até, um Primeiro-Ministro designado que não conseguiu sequer formar Governo, importa questionar resolutamente aquele que parece ser o dilema que continuamente paira nos horizontes de ação da elite política bissau-guineense: a opção entre rever o texto constitucional vigente ou mudar de constituição.

Enquanto observador externo, as reflexões sobre o dilema constitucional guineense resultam de análises jurídicas feitas sobre o Direito Constitucional bissau-guineense a vários títulos e acumuladas fundamentalmente ao longo do exercício das funções de Assessor Científico da Faculdade de Direito de Bissau, durante os anos académicos de 2007 a 2011. Em algumas ocasiões, nomeadamente através de atividades desenvolvidas pelo Centro de Estudos e de Apoio às Reformas Legislativas da Faculdade de Direito de Bissau, tive a oportunidade de constatar que o problema constitucional era tão significativo e relevante que acabava por ser paradoxalmente reduzido a um debate inconsequente, como se rever o texto constitucional ou mudar

¹ Professor na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e Vice-Presidente do Instituto de Cooperação Jurídica da FDUL

de constituição fosse uma tarefa impossível de almejar e de alcançar. Não é difícil vislumbrar o problema que constitui a raiz de todas as dificuldades com se confronta a elite política da Guiné-Bissau.

A principal e, por isso, paralisante questão em discussão é a de saber qual o sistema de governo pretendido, tendo em consideração que a escolha de um qualquer modelo de relação entre os órgãos do poder é necessariamente o resultado de uma opção política soberana. O problema fundamental em discussão é, pura e simplesmente, saber se se pretende manter o semipresidencialismo existente, reformar o tipo de semipresidencialismo vertido no texto constitucional, ou se, em contraponto, se pretende antes optar por um qualquer tipo de presidencialismo. Quando esta fulcral questão estiver devidamente solucionada todas as restantes dificuldades constitucionais são relativamente simples de resolver, na medida em que constituem matérias de natureza primacialmente jurídica.

Se nos circunscrevermos apenas ao debate político, não se afigura nada fácil descortinar as receitas que podem ser utilizadas para solucionar os problemas que continuamente atormentam o funcionamento das instituições na Guiné-Bissau, tendo em consideração as especificidades da sua elite política e das suas forças armadas. Se olharmos para a questão em termos primacialmente jurídicos é, contudo, possível ter uma visão mais positiva. Com efeito, apesar do baixo nível de desenvolvimento económico, a Guiné-Bissau dispõe de um número significativo de juristas para, com competência e talento, lidarem com o dilema constitucional.

É possível defender que se trata de uma visão idealizada da realidade, dado que a existência de juristas formados localmente não parece ter impedido a eclosão das ruturas da legalidade constitucional que marcam a história político-constitucional da Guiné-Bissau do passado recente. É possível contrapor, contudo, que a sua existência poderá ter ajudado a moderar as consequências dessas interrupções da normalidade constitucional e a evitar o caos social. Nesse sentido, importa recordar a permanência do texto constitucional de 1984, nas diversas versões que resultaram da sua sucessiva revisão, como referente de atuação política, dado que tem sido ao seu texto que os diversos atores da classe política bissau-guineense retornam quando são ultrapassados os momentos mais agudos das crises que continuamente assolam o país.

O TEXTO CONSTITUCIONAL EM VIGOR NA GUINÉ-BISSAU

Uma adequada apreciação do dilema constitucional na Guiné-Bissau implica que se saiba, antes de mais, sem erros ou omissões, qual é o texto da constituição em vigor, seja para o rever ou para o substituir. As dificuldades em apurar o texto efetivamente em vigor serão melhor entendidas depois da seguinte panorâmica sobre a evolução da sua formação:

- i) o texto inicial da Constituição da República da Guiné-Bissau de 16 de maio de 1984, com 102 artigos, foi publicado no Suplemento ao Boletim Oficial da República da Guiné-Bissau nº 19;
- ii) o articulado da Constituição de 1984 foi revisto, pela primeira vez, pela Lei Constitucional nº 1/91, de 9 de maio, publicada no Suplemento ao Boletim Oficial nº 18, que alterou quinze artigos e aditou cinco artigos novos (o texto foi republicado sem que tivesse sido alterada a numeração inicial, o que implicou que tivessem sido intercalados os artigos 20º-A, 34º-A, 36º-A, 37º-A, e 44º-A e fosse aditado um novo artigo 103º);
- iii) o articulado da Constituição de 1984 foi revisto, pela segunda vez, pela Lei Constitucional nº 2/91, de 4 de dezembro, publicada no 3º suplemento ao Boletim Oficial nº 48, que alterou seis artigos e aditou dois artigos novos;
- iv) o articulado da Constituição de 1984 foi revisto, pela terceira vez, pela Lei Constitucional nº 1/93, de 26 de fevereiro, publicada no Segundo suplemento ao Boletim Oficial nº 8, que alterou quarenta e quatro artigos e aditou trinta e cinco novos artigos (o texto foi republicado, mantendo a menção a ter sido aprovado e promulgado em 16 de maio de 1984, com a renumeração completa do seu articulado que

passou a ter 133 artigos);

v) o articulado da Constituição de 1984 foi revisto, pela quarta vez, pela Lei Constitucional nº 1/95, de 1 de dezembro, publicada no Suplemento ao Boletim Oficial nº 49, que alterou catorze artigos, substituindo na totalidade o anterior articulado do Capítulo V do Título III, dedicado ao poder local (os novos artigos 105 a 118 substituíram os artigos anteriores, sem republicação do novo texto no Boletim Oficial);

vi) e, finalmente, o articulado da Constituição de 1984 foi revista, pela quinta vez, pela Lei Constitucional nº 1/96 (ou Lei Constitucional nº 1/97), sem data precisa, dado que o seu texto não parece ter sido publicado no Boletim Oficial (importa sublinhar que o seu articulado se limitou a revogar o nº 2 do artigo 13º e duas alíneas do artigo 86º).

Nestes termos, qualquer que seja a opção que venha a ser tomada em relação ao dilema constitucional, é necessário que o texto constitucional em vigor seja levado a sério, enquanto documento de natureza jurídica, e esteja garantida a fidelidade dos textos em que é divulgado oficialmente. Com efeito, o articulado constitucional em vigor é, e só pode ser, aquele que resulta da soma harmonizada e consolidada dos textos que foram sendo aprovados pela Assembleia Nacional Popular, promulgados pelo Presidente da República, e publicados no Boletim Oficial, ao longo da atribulada vida do texto constitucional em vigor.

TRÊS PRESSUPOSTOS PARA O ENQUADRAMENTO DA DISCUSSÃO DAS OPÇÕES E ESCOLHAS CONSTITUCIONAIS

a) A opção por um sistema de governo adequado às especificidades da comunidade bissau-guineense

Em primeiro lugar, é preciso não escamotear que a questão fulcral em apreensão na opção entre rever o texto constitucional em vigor ou mudar de constitui-

ção é a escolha de um sistema de governo adequado às especificidades da comunidade bissau-guineense. Nestes termos, o fundamental é decidir o modo como se relacionam os órgãos do poder político, com destaque para as relações entre os poderes executivo e legislativo, e os poderes que são atribuídos ou reconhecidos ao Presidente da República. O que vai identicamente implicar que, em face da efetiva importância dos poderes tradicionais, não possa deixar de ser apreciada a questão da opção entre a manutenção de uma única câmara legislativa ou de avançar para a introdução de um modelo bicameral que tenha em devida consideração a representação das comunidades tradicionais. Trata-se de opções políticas soberanas, de natureza estruturante, que tanto podem manter o semipresidencialismo, como decidir pela sua substituição por outro modelo de relação entre os diversos poderes, com destaque para o presidencialismo.

Qualquer que seja a opção escolhida, importa salientar que a Guiné-Bissau precisa de se estruturar em conformidade com um modelo de Estado de matriz ocidental, de modo a poder atuar como uma entidade soberana e independente. Nesse sentido, como condições mínimas, necessita de: i) ter um documento onde esteja consagrada a organização do poder de forma a que se possa saber, com clareza, quais são os indivíduos ou as entidades que exercem o poder e os termos em que o devem exercer; e ii) dispor de mecanismos que lhe permitam controlar com efetividade a totalidade do seu território.

Assim, numa abordagem que devemos qualificar como meramente hipotética e académica, o poder na Guiné-Bissau poderia ser exclusivamente exercido por autoridades tradicionais de designação hereditária, se essa fosse a opção soberana da totalidade da comunidade bissau-guineense. Essa não corresponde, no entanto, a uma opção soberanamente fundada, dado que, desde a década de noventa do século passado, a Guiné-Bissau decidiu adotar um modelo de organização baseado no Estado de direito, o que tem sido sucessivamente confirmado pela participação maioritária da população nas eleições que têm vindo a ser organizadas desde então.

Nestes termos, em conformidade com a opção legitimamente assumida por um Estado de direito, a Guiné-Bissau necessita de uma constituição escrita, equiparável àquelas de que os Estados democráticos dispõem, identificável como tal pelos restantes membros da Comunidade Internacional. Necessita de um documento escrito,

redigido e sistematizado de acordo com determinados princípios de natureza técnica, não se podendo satisfazer com regras criadas ad-hoc para regular situações de exceção.

b) Uma aproximação multicultural à discussão das opções constitucionais

Em segundo lugar, deve ser posto em destaque que a discussão sobre as escolhas constitucionais na Guiné-Bissau não pode ignorar o respeito pelas suas especificidades culturais. Nestes termos, para que um texto constitucional na Guiné-Bissau possa exercer a sua função de guia e de orientador da vida da comunidade não poderá ignorar as particularidades das suas comunidades tradicionais, em particular no que concerne às distintas racionalidades que vivificam as suas concepções do Mundo.

É, nesse sentido, decisivo que, com base numa aproximação multicultural, se consiga encontrar um ponto de equilíbrio entre as conquistas civilizacionais da racionalidade ocidental e os modos tradicionais de estruturação das diversas comunidades bissau-guineenses. O que se deve visar obter é uma organização jurídica, política e social onde os contributos da racionalidade ocidental, que fundam o Estado de direito, sejam harmoniosamente absorvidos e compatibilizados com as organizações sociais tradicionais.

A multiculturalidade é particularmente sensível na Guiné-Bissau, tendo em consideração a importância que os direitos consuetudinários de cada um dos grupos étnicos continuam a ter na organização da maioria dos assuntos da vida das populações. Daqui resulta que em alguns domínios, com particular destaque para o catálogo dos direitos fundamentais, poderá não ser possível uma mera transposição de algumas das normas correntemente aplicadas nos Estados ocidentais. A título de exemplo, não obstante ser inquestionável o direito à constituição de família e em absoluto condenável o casamento forçado, o estatuto constitucional das famílias poligâmicas não pode deixar de ser discutido, tendo em consideração todas as consequências que tem no dia-a-dia ao nível familiar, sucessório, da propriedade e, potencialmente, de acesso aos benefícios do Estado social.

Deve ser posto em destaque que a existência paralela de um direito escrito do produzido pelo Estado e de direitos costumeiros de âmbito de aplicação pessoal, que

regulam a maioria das questões significativas na vida dos indivíduos, é algo que está profundamente enraizado na comunidade bissau-guineense. Na época colonial derivava da qualificação dos locais como “indígenas”, do que resultava ser a aplicação das regras de direito de produção ocidental reservada aos brancos, genericamente qualificados como “civilizados” qualquer que fosse o seu grau de instrução. No período pós-independência a manutenção do paralelismo de ordens jurídicas é o resultado da confluência de diversos fatores: a desadequação da legislação escrita recebida do período colonial; uma escassa produção legislativa própria nas matérias que são correntemente reguladas pelos direitos consuetudinários; a extrema dificuldade em impor o cumprimento da legislação escrita fora dos limites de Bissau e de alguns dos maiores agregados populacionais; e a necessidade de preservar os equilíbrios entre os diversos grupos étnicos, nomeadamente tendo em consideração que a estruturação de dois dos mais importantes é predominantemente feita de acordo com as regras do direito islâmico.

A aceitação das especificidades culturais de cada um dos grupos étnicos não pode significar, como é evidente, uma subalternização das normas constitucionais e a sua subjugação a normas costumeiras que manifestamente contrariem os seus princípios estruturantes. Daqui resulta que a discussão de um futuro texto constitucional na Guiné-Bissau deva estar particularmente desperta para estas matérias, na medida em que podem exigir soluções originais e adequadas às particularidades da sua comunidade humana. Nestes termos, se se pretender atribuir às normas constitucionais um decisivo papel na mudança de mentalidades, a questão das relações entre as diversas fontes de direito deve ser abordada tendo em consideração as particularidades que resultam da necessária consagração do pluralismo jurídico.

c) *A natureza técnica e neutra da maioria das normas constitucionais*

Em terceiro lugar, importa salientar que existe um conjunto alargado de matérias constitucionais que têm uma natureza quase exclusivamente técnica e que não que interferem, nem estão dependentes, da opção soberana por um determinado modelo de relações entre os diversos órgãos do poder político. Daqui resulta, em termos abstratos, que a redação dessas normas é politicamente neutra e pode (ou deve) ser confiada a juristas, qualquer que seja o regime político ou o sistema de governo

existente ou que venha a ser adotado.

Em resultado da natureza técnica da maioria das normas constitucionais, uma parte significativa das normas que integram os textos constitucionais do modelo de Estado de direito de matriz ocidental podem ser utilizadas nas discussões constitucionais na Guiné-Bissau.

Esse é caso da maioria das normas que integram os catálogos de direitos fundamentais, tendo em consideração a sua origem e consagração internacional. Neste âmbito, são exemplos indiscutíveis a proibição da tortura e de penas humilhantes e degradantes, a proibição da retroatividade das leis penais ou a consagração da presunção de inocência em processo penal. Num outro domínio, cuja importância é normalmente descurada, também as normas constitucionais utilizadas em outros Estados podem ser a fonte inspiradora da regulamentação que venha a ser utilizada na Guiné-Bissau para garantir a existência de uma ordem jurídica articulada e coerente e de uma administração pública capaz de defender o interesse público e de fazer aplicar a lei em condições de igualdade a todos os potenciais destinatários.

Deve ser ainda sublinhado que, mesmo no caso das matérias em que as opções de natureza política são decisivas e soberanas, o modo como é articulada e redigida a relação entre os diversos órgãos do poder tem uma natureza essencialmente técnica. Caso contrário, como acontece no articulado da constituição da Guiné-Bissau em vigor, a previsão de competências sobrepostas ou incoerentes com o modelo adotado, ou a pura e simples inexistência de uma distribuição de competência em determinados domínios, estarão sempre na origem de conflitos ao nível da sua interpretação e aplicação.

A premissa de a redação da maioria das normas constitucionais ser técnica não é incompatível com uma participação alargada nos processos de elaboração ou de revisão da constituição, seja genericamente pelos cidadãos, seja pelos atores políticos. O essencial é que as consultas que venham a ter lugar sobre as escolhas constitucionais sejam feitas em relação a princípios gerais, a opções políticas ou a questões de natureza fraturante, e não incidam sobre as concretas soluções alcançadas em resultado aplicação de princípios de natureza técnica à redação das normas constitucionais.

FONTES DE UM FUTURO DIREITO CONSTITUCIONAL NA GUINÉ-BISSAU

Qualquer que seja a opção que seja tomada em relação ao dilema constitucional na Guiné-Bissau, a primeira das fontes inspiradoras das suas normas constitucionais será naturalmente o direito constitucional dos Estados de língua oficial portuguesa, tendo em consideração a origem da formação da maioria dos juristas bissau-guineenses e a facilidade da utilização da língua oficial comum. Neste âmbito, parece indiscutível que os legisladores constituintes bissau-guineenses devam tomar em devida consideração o apuro técnico e as opções que foram sendo assumidas em constituições de Estados lusófonos africanos, como nos textos constitucionais de Cabo Verde e de Angola.

O recurso ao direito constitucional de Estados africanos, sejam anglófonos ou francófonos, será sempre possível, e em alguns casos mesmo desejável, sendo de destacar o contributo que pode ser recolhido no articulado e na jurisprudência constitucional da África do Sul. Nestes casos, contudo, importa alertar para a existência de conceitos ou/e institutos jurídicos cuja compreensão do seu efetivo conteúdo implica um adequado conhecimento das respetivas ordens jurídicas, na medida em que uma adequada utilização das soluções utilizadas não depende apenas de uma mera tradução de disposições isoladas.

Uma incontornável fonte para a revisão ou para a elaboração de um novo texto constitucional será o conjunto de compromissos internacionais que têm vindo a ser assumidos enquanto Estado, com destaque para o ordenamento jurídico das organizações internacionais de integração regional económica, política e jurídica a que a Guiné-Bissau pertence: a CEDEAO (Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental), a UEMOA (União Económica e Monetária Oeste Africana) e a OHADA (Organização para a Harmonização em África do Direito dos Negócios).

Importa salientar que não se trata de uma questão de natureza meramente teórica, na medida em que as ordens jurídicas da CEDEAO, da UEMOA e da OHADA foram construídas na base dos princípios do primado e da aplicabilidade direta do direito de integração regional.

Com efeito, em termos decalcados do direito da integração europeia, o direito da

integração regional, ou direito comunitário vigente na Guiné-Bissau, tem especificidades em relação à produção de efeitos dos atos normativos de produção estritamente interna que não são adequadamente tidas em consideração no texto constitucional em vigor.

ONZE MATÉRIAS CARECIDAS DE APERFEIÇOAMENTO NA OPÇÃO DE REVISÃO DO TEXTO VIGENTE

Caso a opção que venha a ser tomada para resolver o dilema constitucional passe pela revisão do texto constitucional em vigor, importa ter em consideração onze matérias carecidas de aperfeiçoamento no articulado da lei fundamental da Guiné-Bissau. Algumas dessas matérias são absolutamente centrais na construção e na sedimentação de um Estado de direito, como é o caso dos princípios gerais do catálogo de direitos fundamentais e a estruturação de um sistema eficaz de fiscalização da constitucionalidade, enquanto outras correspondem a um imperativo de operacionalização da ordem jurídica bissau-guineense às mais elementares regras da segurança jurídica.

A ordem da sua apresentação tem em consideração a sistematização do articulado da constituição de 5 de abril de 2011 que, não obstante ter sido aprovada por unanimidade na Assembleia Nacional Popular, nunca chegou a entrar em vigor por não ter havido promulgação por parte do Presidente da República em funções nessa ocasião.

a) A incorporação e a produção de efeitos do direito internacional na ordem jurídica da Guiné-Bissau

O texto constitucional em vigor, no seu artigo 18º, prevê de uma forma relativamente detalhada os princípios que devem orientar a política externa do Estado. Em contraponto, ignora por completo os termos em que deverá ser feita a incorpo-

¹ Não se conhece nenhuma publicação oficial da constituição de 5 de abril de 2011, sendo correntemente utilizado o texto fotocopiado do articulado que deverá ter sido circulado por ocasião da discussão e da aprovação pela Assembleia Nacional Popular. A sistematização utilizada é, no essencial, decalcada do texto da Constituição Portuguesa de 1976 em vigor na ocasião.

ração do direito internacional na ordem jurídica interna, do mesmo modo que o articulado é completamente omissivo em relação às questões da produção de efeitos das fontes do direito internacional na ordem interna, quer em termos gerais, relativamente ao costume internacional, ao direito convencional e aos atos das organizações internacionais, quer em termos específicos, no que concerne aos atos das organizações internacionais de integração regional económica, política e jurídica, em razão da participação da Guiné-Bissau na CEDEAO, na UEMOA e na OHADA.

Importa recordar que no Tratado Instituidor da CEDEAO está previsto que “[a]s decisões da Conferência têm força obrigatória para os Estados Membros e Instituições da Comunidade, (...) em conformidade com o nº 4 do artigo 9º (Decisões), e que “[o]s regulamentos do Conselho são obrigatórios para as instituições dele dependentes. São obrigatórios para os Estados Membros após a sua aprovação pela Conferência. Contudo os regulamentos têm por si força obrigatória em caso de delegação de poderes (...)”, nos termos do nº 3 do artigo 12º (Regulamentos). Simultaneamente está estipulado no Tratado Instituidor da UEMOA, em termos particularmente impressivos, que “[o]s regulamentos têm alcance geral.

São obrigatórios em todos os seus elementos e diretamente aplicáveis em qualquer Estado Membro”, nos termos do artigo 43º. Contudo, a mais significativa norma que pode ser encontrada neste domínio, e provavelmente também a mais improvável dado o seu âmbito de atividade ser o direito dos negócios, é a que pode ser encontrada no artigo 10º do Tratado Instituidor da OHADA quando é expressivamente consagrado que “[o]s atos uniformes são diretamente aplicáveis e obrigatórios nos Estados Partes, não obstante toda e qualquer disposição contrária de direito interno, anterior ou posterior”.

Um adequado funcionamento da ordem jurídica bissau-guineense, nomeadamente que respeite a segurança jurídica, implica que estes problemas sejam apreciados e regulados numa perspetiva jurídico-constitucional.

b) A hierarquia das fontes do direito na ordem jurídica da Guiné-Bissau

O número 2 do artigo 8º da Constituição em vigor estabelece que a “validade das leis e dos demais atos do Estado e do poder local depende da sua conformidade

com a Constituição”. No mesmo sentido, o nº 1 do artigo do 126º determina que “[n]os feitos submetidos a julgamento não podem os tribunais aplicar normas que infrinjam o disposto na Constituição ou os princípios nela consagrados”.

A previsão constitucional da superioridade da lei fundamental relativamente aos atos escritos de produção interna não fornece, no entanto, nenhuma indicação útil relativamente à posição hierárquica de um conjunto de fontes internacionais, como sejam: i) o costume internacional, seja o seu âmbito de aplicação universal, regional ou local; ii) o direito internacional convencional, seja multilateral ou bilateral; iii) os atos das organizações internacionais intergovernamentais; e iv) os atos das organizações internacionais de integração regional económica, política e jurídica, em especial quando estes sejam dotados de aplicabilidade direta e de primado.

Identicamente, não se encontra na Constituição da Guiné-Bissau em vigor resposta às seguintes questões: i) a relação existente entre as fontes de direito de produção interna e as fontes de direito de produção internacional; e ii) os mecanismos adequados a resolver e a ultrapassar as incompatibilidades entre as fontes do direito existentes na ordem jurídica bissau-guineense, em particular quando se tratar da violação de atos dotados de aplicabilidade direta e de primado por fontes de direito de produção interna.

A previsão de normas constitucionais sobre a matéria da hierarquia das fontes deverá ser articulada com a reformulação do sistema de fiscalização da constitucionalidade, tendo em consideração que a perspetiva constitucional corresponde ao parâmetro correntemente utilizado para a articulação entre as fontes de direito de produção interna e externa.

c) *A sistematização e a atualização do catálogo dos direitos fundamentais*

Na Constituição em vigor o catálogo dos direitos fundamentais consta dos artigos 24º a 58º, no âmbito Título II – Dos direitos, liberdades, garantias e deveres fundamentais. Os artigos em questão regulam a matéria sequencialmente, não tendo sido repartidos em conformidade com a sistematização correntemente utilizada nesta matéria pelos textos constitucionais lusófonos: princípios gerais; direitos, liberdades e garantias; e direitos e deveres económicos, sociais e culturais

Tendo em consideração apenas os princípios gerais, o aperfeiçoamento do catálogo dos direitos fundamentais pode ter em consideração as disposições atuais em vigor, mas deve procurar solução para os seguintes problemas:

- i) a necessidade de serem ponderados os termos em que pode ser invocado o estatuto pessoal pelas pessoas singulares nas etnias que aplicam o direito islâmico por via do direito consuetudinário;
- ii) a salvaguarda dos direitos fundamentais das pessoas coletivas, dado que o articulado em vigor apenas reconhece direitos a categorias de pessoas singulares (“cidadãos”, “homem e mulher”, “filhos”, “cônjuges”, e “estrangeiros”);
- iii) a ponderação da vantagem de ser feita uma referência expressa à não discriminação em razão da origem étnica e da língua (tendo em consideração a utilização paralela: a) do crioulo, como língua de comunicação entre a maioria da população e os diversos grupos étnicos; b) do português, como língua oficial, e c) de um número muito elevado de línguas dos diversos grupos étnicos);
- iv) a ponderação da atribuição de um estatuto jurídico-constitucional às famílias poligâmicas, tendo em consideração que a opção das normas constitucionais tem sido, desde a Constituição de 1973, no sentido da igualdade entre homem e mulher “em todos os domínios da vida política, económica e social” (artigo 25º);
- v) a possibilidade de serem previstos estatutos diferenciados relativamente aos direitos fundamentais de estrangeiros (artigo 28º), tendo em consideração, por um lado, a participação da Guiné-Bissau em organizações internacionais regionais de integração regional (como a CEDEAO e a UEMOA), na medida em que estas prevejam a liberdade de circulação de pessoas no espaço do território dos seus Estados-membros e, por outro lado, as relações especiais com os cidadãos dos Estados de língua oficial portuguesa e a possibilidade futura da efetiva criação de uma cidadania lusófona;
- vi) a necessidade de serem criados mecanismos processuais específicos e eficazes de proteção jurídica (artigo 34º), nomeadamente para acautelar e reprimir as viola-

ções de direitos fundamentais (na linha do artigo 28º da constituição de 5 de abril de 2001, onde expressamente se previa que “os procedimentos judiciais para a tutela dos direitos, liberdades e garantias pessoais devem gozar de prioridade e de celeridade”).

d) A criação de uma tipologia dos atos normativos

Não se encontra na Constituição em vigor qualquer tipologia de atos normativos. A prática de produção legislativa, nomeadamente a objeto de publicitação no Boletim Oficial, permite encontrar os seguintes tipos de atos: i) leis constitucionais, aprovadas pela Assembleia Nacional Popular, nos termos do artigo 129º; ii) leis, aprovadas pela Assembleia Nacional Popular, em conformidade com a alínea c) do nº 1 do artigo 85º e os artigos 86º e 87º; e iii) decretos-lei e decretos, aprovados pelo Governo, sobre matérias respeitantes à sua organização e funcionamento e matérias não reservadas à Assembleia Nacional Popular, nos termos da alínea d) do nº 1 do artigo 100º.

Paralelamente aos atos legislativos anteriormente referenciados, em termos que distorcem a lógica da repartição de poderes entre os órgãos de soberania, o artigo 70º prevê que alguns dos decretos presidenciais, proferidos pelo Presidente da República no exercício das suas funções, em conformidade com o artigo em questão, possam ter efeitos de natureza normativa. Integra essa categoria, nos termos da alínea j) do artigo 68, a competência reconhecida ao Presidente da República de “criar e extinguir Ministérios e Secretarias de Estado, sob proposta do Primeiro-Ministro”.

O articulado constitucional não prevê expressamente o poder regulamentar da Administração direta e indireta do Estado, resultando da prática apenas as formas de “despacho” e de “despacho conjunto”. Em contraponto, estipula o nº 1 do artigo 112º, que “nos limites da Constituição e das leis, as autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio”.

e) *A ponderação da manutenção da figura do decreto-lei autorizado*

Na Constituição em vigor, nos termos da alínea k) do nº 1 do artigo 85º, está previsto que compete à Assembleia Nacional Popular conferir ao Governo autorizações legislativas, do mesmo modo que é da competência desse órgão de soberania “ratificar os decretos-leis aprovados pelo Governo no uso da competência legislativa”, em conformidade com a alínea l) do nº 1 do artigo em questão. A Constituição em vigor prevê identicamente, na alínea d) do nº 1 do artigo 100º, que o Governo pode “legislar por decretos-leis e decretos sobre matérias respeitantes à sua organização e funcionamento e sobre matérias não reservadas à Assembleia Nacional Popular”.

Nestes termos, sendo muito ampla a zona da competência legislativa concorrente e particularmente reduzidas as situações em que pode haver delegação de competência legislativa, deverá ser ponderada a utilidade da manutenção da figura do decreto-lei autorizado, nomeadamente em razão da prática legislativa recente parecer desconhecer por completo a sua existência.

f) *A delimitação da competência dos órgãos de soberania no procedimento de vinculação internacional*

A Constituição em vigor não regula de forma adequada e suficiente o procedimento de vinculação internacional, nem a distribuição dos poderes entre os diversos órgãos de soberania em matéria da condução da política externa e da assunção de compromissos internacionais.

Dos elementos disponibilizados pelas disposições constitucionais seria possível concluir que: i) a negociação é uma competência do Governo, em razão da conjugação da alínea f) do nº 1 do artigo 100º, com o nº 2 do artigo 96º (“conduzir a política geral do país”) e com o nº 3 do artigo 97º (“compete ao Primeiro Ministro informar o Presidente da República acerca dos assuntos respeitantes à condução da política interna e externa do País”); ii) a assinatura dos compromissos internacionais deverá ser identicamente uma competência do Governo, na medida em que na alínea f) do nº 1 do artigo 100º é utilizada a expressão “concluir”; e iii) a confirmação interna da manifestação do consentimento do Estado a ficar vinculado a tratados internacionais é uma competência do Presidente da República, em conformidade com a

alínea e) do artigo 68º.

A prática nestas matérias demonstra, no entanto, que a interpretação proposta das disposições constitucionais citadas não é inequívoca, em razão de, em variadas ocasiões, ter sido objeto de disputa entre o Presidente da República e o Primeiro-Ministro o órgão a quem teria sido constitucionalmente atribuída a condução da política externa e a assunção de compromissos internacionais.

Em termos estritamente jurídicos, ainda existem dificuldades sobre a repartição da competência de aprovação interna dos compromissos internacionais. Com efeito, a competência de aprovação da Assembleia Nacional Popular, nos termos da alínea h) do nº 1 do artigo 85º, aparece exclusivamente confinada aos tratados que envolvam a participação da Guiné-Bissau em organizações internacionais, os tratados de paz, de defesa, de retificação de fronteiras e ainda a quaisquer outros que o Governo entenda submeter-lhe. Daqui resulta que os restantes tratados e todos os outros compromissos internacionais assumidos sejam da competência do Governo, o que parece violar a lógica da previsão de uma competência legislativa reservada à Assembleia Nacional Popular, nos termos dos artigos 86º e 87º.

g) *A publicação dos atos normativos no Boletim Oficial*

A obrigatoriedade da publicitação dos atos normativos num jornal oficial não tem atualmente base constitucional, estando exclusivamente prevista no número 1 do artigo 5º do Código Civil. O jornal oficial da Guiné-Bissau é o Boletim Oficial que começou a ser publicado em 4 de janeiro de 1975, mantendo a designação anterior à independência.²

A questão da previsão constitucional da publicitação dos atos normativos no Boletim Oficial pode ser desdobrada em vários níveis. Em primeiro lugar, na exigência de que todos os atos normativos internos que constem de um determinado elenco sejam publicitados no jornal oficial, sob pena de inexistência. Em segundo lugar, na previsão de serem objeto de publicação no jornal oficial os textos de todos os compromissos internacionais assumidos pela Guiné-Bissau, sejam bilaterais ou multilaterais,

² O primeiro jornal oficial da Guiné portuguesa foi Boletim Oficial do Governo da Província da Guiné Portuguesa, cujo primeiro número foi dado à estampa em 7 de fevereiro de 1880. No período de 1842 até essa data as publicações oficiais eram feitas no Boletim Oficial do Governo Geral de Cabo Verde, comum à Guiné e a Cabo Verde.

acompanhados de uma tradução oficial em português quando esta seja necessária, sob pena de não poderem ser invocados e aplicados internamente. E, finalmente, em terceiro lugar, a necessidade de serem objeto de adequada divulgação e de tradução em língua portuguesa todos os atos das organizações internacionais de integração que produzem efeitos na ordem jurídica da Guiné-Bissau, em conformidade com a sua participação nessas entidades.

A um nível primacialmente interno, o aperfeiçoamento do texto constitucional nesta matéria está interligado com as soluções que sejam encontradas para a tipologia dos atos normativos e com o sistema de fiscalização da constitucionalidade que venha a ser instituído.

h) O reconhecimento expresso do pluralismo jurídico e do papel das autoridades do poder tradicional

A consagração do pluralismo jurídico e o reconhecimento do poder tradicional no articulado constitucional devem visar adequar o texto da lei fundamental da Guiné-Bissau às especificidades culturais da comunidade humana subjacente ao Estado.

Sendo manifesta a subsistência das instituições políticas e sociais tradicionais na Guiné-Bissau, a expressa aceitação do pluralismo jurídico no âmbito do território do Estado não é incompatível com a sua organização de acordo com uma matriz ocidental, na medida em que a operacionalização do modelo de Estado pode ser compatibilizada com tipos muito diversos de organização política interna, seja esta centralizada ou descentralizada.

Sendo normas mais recentes, podem representar uma inspiração para uma nova redação do artigo 15º (Direito consuetudinário) do articulado da constituição de 5 de abril de 2001, onde estava previsto que o “Estado reconhece e respeita o valor das normas de direito costumeiro”, “[s]ão reconhecidas e respeitadas as formas de poder tradicional” e o “Estado articula os seus actos, bem como os do poder local, com os actos do poder tradicional, sempre que estes sejam conformes à Constituição e às leis”.

i) A distinção entre veto político e veto por inconstitucionalidade na competência

do Presidente da República

A clarificação das relações institucionais entre os órgãos de soberania implica que sejam autonomizados e regulamentados de forma distinta o veto político e o veto por inconstitucionalidade na competência do Presidente da República. Com efeito, a Constituição em vigor apenas prevê, em termos manifestamente insuficientes, que o Presidente da República, nos termos da alínea c) do nº 1 do artigo 69º, pode “promulgar ou exercer o direito de veto no prazo de 30 dias da recepção de qualquer diploma da Assembleia Nacional Popular para promulgação”, o mesmo sucedendo em relação aos diplomas do Governo carecidos de promulgação.

j) O aprofundamento da possibilidade de serem criadas regiões insulares com estatuto especial

Na Constituição em vigor está prevista a possibilidade de serem criadas regiões insulares com estatuto jurídico-administrativo especial. No artigo 7º está previsto que “[n]o quadro da sua estrutura unitária e da realização do interesse nacional, o Estado da Guiné-Bissau promove a criação e apoia a acção das colectividades territoriais descentralizadas e dotadas de autonomia, nos termos da lei”. Por seu turno, o nº 3 do artigo 107º determina que “nas ilhas, a lei poderá estabelecer, de acordo com as suas condições específicas, outras formas de organização territorial autárquica, bem como outras subdivisões administrativas autónomas”.

Da conjugação do artigo 7º e do nº 3 do artigo 107º, podem ser retiradas as seguintes orientações constitucionais nesta matéria: i) em primeiro lugar, que a autonomia administrativa da zona insular, sendo uma forma de realizar o interesse nacional, não deve pôr em causa a estrutura unitária do Estado da Guiné-Bissau; e ii) em segundo lugar, que a modelação da organização territorial autárquica que venha a ser criada deverá ter em consideração as “condições específicas” do espaço territorial em questão.

Não obstante não ter sido dada qualquer concretização à estrutura administrativa descentralizada introduzida pela revisão constitucional de 1995, deveria ser ponderada a possibilidade de atribuir um tratamento jurídico-administrativo autonomizado ao Arquipélago dos Bijagós, em razão das suas especificidades geográficas

e culturais, em consonância com a sua qualificação como Reserva da Biosfera pela UNESCO.

k) A reformulação do sistema de fiscalização da constitucionalidade

O artigo 126º da Constituição em vigor apenas prevê a fiscalização concreta da constitucionalidade de “normas que infrinjam o disposto na Constituição ou nos princípios nela consagrados” em casos submetidos a decisão jurisdicional, estando a apreciação e a decisão final sobre a matéria concentrada no Supremo Tribunal de Justiça.

A manifesta insuficiência do sistema de fiscalização da constitucionalidade presentemente em vigor é de tal forma notória que conduziu à tentativa da sua reformulação através de leis de valor inconstitucional. Por um lado, através do Regimento da Assembleia Nacional Popular quando este previu na alínea m) do seu artigo 15º que constituiriam poderes dos deputados “[r]equerer ao Supremo Tribunal de Justiça a declaração de inconstitucionalidade ou ilegalidade de normas para os efeitos do artigo 126º da Constituição”. Por outro lado, através da Lei Orgânica dos Tribunais, em 2002, ao prever em algumas alíneas do seu artigo 25º, que seria competência do Supremo Tribunal de Justiça, funcionando em pleno: “apreciar preventivamente a constitucionalidade de qualquer norma constante de tratado ou acordo internacional submetido à ratificação das autoridades nacionais competentes, por solicitação destas” (alínea c)), “apreciar e declarar a inconstitucionalidade e a ilegalidade de quaisquer normas ou resoluções de conteúdo material normativo ou individual e concreto” (alínea d)) e “julgar os incidentes de inconstitucionalidade suscitados pelos demais tribunais” (alínea e)).

O sistema de fiscalização da constitucionalidade a criar deverá ter em devida consideração as debilidades do sistema jurisdicional bissau-guineense. Deve ser sublinhado, no entanto, que parece decorrer das tentativas de reformulação anteriormente citadas a existência de algum consenso sobre a vantagem de dispor de mecanismos operativos de fiscalização preventiva, de fiscalização abstrata sucessiva, e de uma fiscalização concreta com a decisão sobre a inconstitucionalidade atribuída a um órgão jurisdicional situado no topo da hierarquia dos tribunais.

Poderá ser ainda ponderada a possibilidade de existirem mecanismos jurisdicionais de controlo das revisões constitucionais, em particular a consagração de uma fiscalização preventiva da constitucionalidade, tendo em consideração a história político-constitucional da Guiné-Bissau neste domínio .

BREVES CONCLUSÕES

Em face do anteriormente exposto sobre o dilema constitucional na Guiné-Bissau, é possível apresentar as seguintes conclusões:

i) Em primeiro lugar, a opção entre rever o texto constitucional vigente ou mudar de constituição é um dilema que deverá ser enfrentado de uma forma resolutiva de modo a contribuir para ultrapassar a permanência da instabilidade política na Guiné-Bissau;

ii) Em segundo lugar, a escolha de um sistema de governo, de um qualquer modelo de relação entre os órgãos do poder, é necessariamente o resultado de uma opção política soberana a ser tomada sem desnecessárias interferências externas, sendo que a opção a tomar não pode deixar de ter em consideração as especificidades da comunidade bissau-guineense e procurar encontrar o devido equilíbrio no enquadramento das relações entre os poderes executivo e legislativo e os poderes que são conferidos ao Presidente da República;

iii) Em terceiro lugar, a Guiné-Bissau necessita de uma constituição escrita, redigida e sistematizada de acordo com determinados princípios de natureza técnica, não se podendo satisfazer com regras criadas ad-hoc para regular situações de exceção;

iv) Em quarto lugar, a discussão sobre as escolhas constitucionais na Guiné-Bissau não pode ignorar o respeito pelas especificidades culturais, nem as particularidades das suas comunidades tradicionais, em particular no que concerne às distintas racionalidades que vivificam as suas concepções do Mundo, mas se pretende atribuir às normas constitucionais um decisivo papel na mudança de mentalidades não pode idênticamente subalternizar as normas constitucionais nem permitir que estas sejam subjugadas por normas costumeiras que manifestamente contrariem os seus

princípios estruturantes;

v) Em quinto lugar, importa ter presente que existe um conjunto alargado de matérias constitucionais que têm uma natureza quase exclusivamente técnica e que não que interferem, nem estão dependentes, da opção soberana que venha a ser tomada por um determinado modelo de relações entre os diversos órgãos do poder político;

vi) Em sexto lugar, o modo como se articula e redige a relação entre os diversos órgãos do poder político tem uma natureza essencialmente técnica, devendo ser feita de forma a evitar ao máximo a previsão de competências sobrepostas ou incoerentes com o modelo adotado, ou a pura e simples inexistência de uma distribuição de competência em determinados domínios, com o objetivo de limitar ao mínimo os conflitos resultantes da interpretação e da aplicação das normas constitucionais;

vii) Em sétimo lugar, a primeira das fontes inspiradoras das normas constitucionais na Guiné-Bissau será presumivelmente o direito constitucional dos Estados de língua oficial portuguesa, tendo em consideração a origem da formação da maioria dos juristas bissau-guineenses e a facilidade da utilização da língua oficial comum;

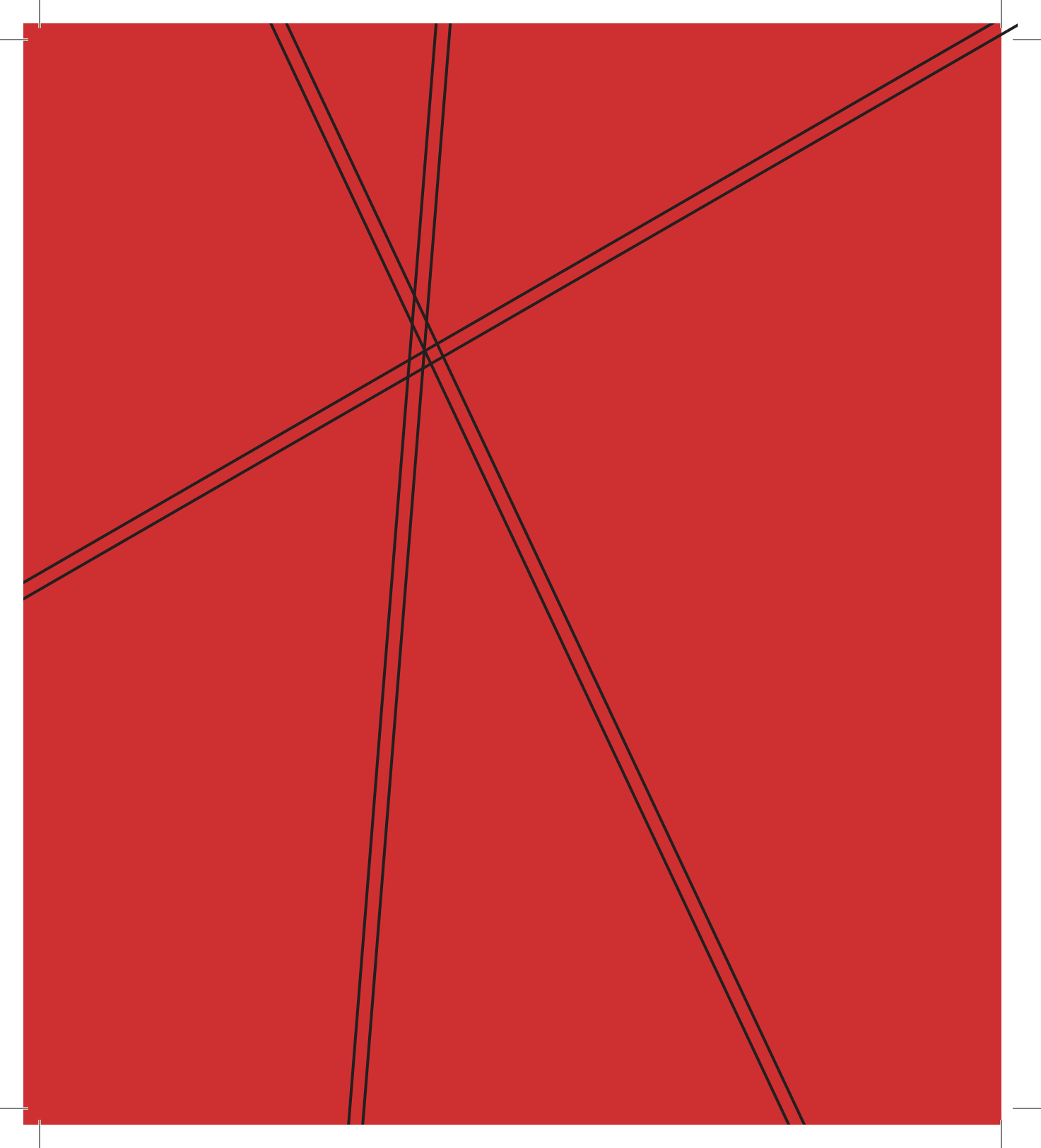
viii) Em oitavo lugar, importa salientar que uma incontornável fonte para a revisão ou para a elaboração de um novo texto constitucional será necessariamente o conjunto de compromissos internacionais que têm vindo a ser assumidos pela Guiné-Bissau enquanto Estado, com destaque para o ordenamento jurídico das organizações internacionais de integração regional económica, jurídica e política a que pertence: a CEDEAO (Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental), a UEMOA (União Económica e Monetária Oeste Africana) e a OHADA (Organização para a Harmonização em África do Direito dos Negócios);

ix) E, finalmente, em nono lugar, caso a opção que venha a ser tomada para resolver o dilema constitucional passe pela revisão do articulado da Constituição vigente importa ter em consideração onze matérias carecidas de aperfeiçoamento no texto em vigor da lei fundamental da Guiné-Bissau, sendo que enquanto algumas dessas matérias são absolutamente centrais na construção e na sedimentação de um Estado de direito, outras correspondem a um imperativo de operacionalização da ordem jurídica bissau-guineense às mais elementares regras da segurança jurídica.

PARTE II

DEBATES E SEMINÁRIOS





DEBATE “JUSTIÇA E PRISÕES NA GUINÉ-BISSAU” BISSAU | 4 DEZEMBRO | 2018

Apresentação de Zahia Mariama Só
ONG Manitese

ACOMPANHAMENTO PSICOLÓGICO DURANTE E PÓS-PENITENCIÁRIO

A ONG Manitese, em colaboração com a Engim Internacional e os parceiros locais nacionais ACRESOR (Ação para a Reintegração Social dos Detentos), ADIM (Associação para o Desenvolvimento Integrado das Mulheres) e GEIOJ (Gabinete de estudo, informação e orientação jurídica), está engajado desde 2012 no projeto europeu para a promoção dos direitos dos detentos, financiado pela União Europeia.

Os agentes do projeto garantem aos detentos uma contínua assistência jurídica, médico-sanitária e psicossocial alcançando a totalidade dos detentos presentes nas prisões. O projeto também dá suporte às autoridades locais na administração e na gestão dos centros de detenção acompanhando os funcionários e dando formação aos agentes penitenciários. O fulcro da intervenção não é apenas a primeira assistência, mas também a reintegração pós-prisão dos detentos; a elaboração de projetos individuais e de grupo inclui percursos que vão desde a alfabetização de base até à formação profissional em diversos setores (carpintaria mecânica e agropecuária) e ao trabalho domiciliar com as famílias dos detentos.

No debate de 4 de dezembro “Justiça e Prisões na Guiné-Bissau”, a exposição da Manitese centrou-se na descrição das suas práticas de intervenção junto dos detentos e das suas famílias com o objetivo de reforçar a sua reintegração social após o cum-

primento das penas. Estas práticas incluem o acompanhamento psicológico durante e após a passagem pelo sistema penitenciário guineense e traduzem-se num primeiro contacto com o detento onde se tenta reunir os dados pessoais, uma entrevista inicial, onde se tenta conhecer o detento e a sua história e, por fim, o contacto com os familiares para mediar as relações neste âmbito.

Neste processo, a Manitese realiza também visitas domiciliárias para verificar a existência de algum conflito com a família, contacta previamente os antigos empregadores dos detentos, com o objetivo de preparar a reintegração profissional, e elabora um projeto de futuro com o detento. Faz parte deste acompanhamento ainda a preparação para o regresso ao seu contexto social, para a possível rejeição da família e para eventuais situações de agressão física ou verbal, quando volta a ser reintegrado na sociedade.

Um dos resultados deste projeto é o envolvimento de antigos detentos na reintegração de pessoas com percursos semelhantes. Um antigo detento partilhou a sua experiência no debate “Justiça e Prisões na Guiné-Bissau” no dia 4 de dezembro de 2018 na Casa dos Direitos em Bissau.

ÂMBITO DA COLABORAÇÃO ENTRE LDGH E OS CAJ

A Liga Guineense dos Direitos Humanos (LGDH) é uma organização não-governamental de defesa, proteção dos direitos e liberdades da pessoa humana. Criada a 12 de Agosto de 1991, ela é membro da Federação Internacional das Ligas dos Direitos Humanos (FIDH) com sede em Paris; membro fundador da União Inter-africana dos Direitos do Homem; membro Observador junto da Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos; membro fundador do Fórum das ONG dos Direitos do Homem e das Crianças dos PALOP, membro da Organização Mundial Contra a Tortura (OMCT parceira privilegiada da Amnistia Internacional), membro Fundador do Movimento Nacional da Sociedade Civil da Guiné-Bissau, da Rede Oeste-africano para Edificação da Paz (WANEP-GB) e da plataforma de Concertação das ONG (PLACON-GB), entre outros.

Tem como principais objetivos a promoção e defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos cujos princípios estão consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Carta Africana dos Direitos Humanos dos e dos Povos. A sua missão passa pela luta pela promoção de uma sociedade mais justa, tolerante, dialogante, de igualdade de direitos e oportunidades dos cidadãos e a primazia dos valores do estado de direito e da democracia em detrimento da tirania e do totalitarismo.

A Liga Guineense dos Direitos Humanos fixa como as suas principais atividades:

- a) Estudos e pesquisas no domínio dos direitos fundamentais;
- b) Divulgação de textos e leis fundamentais em matéria dos direitos humanos;
- c) Concertação com as autoridades e poderes públicos nacionais sobre as questões respeitantes aos direitos humanos;
- d) Denúncia de todos os atentados contra os direitos fundamentais;
- e) Realização de seminários, simpósios, jornadas meeting e manifestações;
- f) Consciencialização e sensibilização da opinião pública nacional e internacional

em matéria dos direitos humanos;

g) Participação em fóruns internacionais em matéria dos direitos humanos;

h) Intercâmbios de experiências com as organizações nacionais e estrangeiras congêneres;

i) Educação cívica dos cidadãos sobre os direitos humanos, cidadania e cultura democrática.

j) Educação cívica dos cidadãos sobre os direitos humanos, cidadania, prevenção de conflitos, cultura da paz e democracia.

COLABORAÇÃO COM GICJU-CAJ

Na sequência da aprovação do Decreto, nº 11/2011, de 3 de fevereiro, o Ministério da Justiça criou o Gabinete de Informação e Consulta Jurídica e os respetivos Centros de Acesso à Justiça que, com o apoio do PNUD, através do seu Programa FORTES (Fortalecimento do Estado de Direito e Segurança) estão a funcionar, efetivamente, há mais sete anos. O regime jurídico estabelecido no Decreto-Lei, nº 11/2010 assim como no Decreto, nº 11/2011, visa, entre outros, enquadrar três aspetos fundamentais para que toda esta atividade se desenvolva num contexto de legalidade e no respeito pelas atribuições funcionais ou profissionais dos diferentes operadores chamados a intervir em todo este processo. Por um lado, procede-se ao enquadramento estatutário dos técnicos de assistência jurídica (TAJ) e por outro consagram-se princípios de colaboração com organizações representativas da sociedade civil e os mecanismos adequados a garantir, no terreno, as ações de informação e consulta junto da população e dos seus representantes tradicionais. Por fim, o estado da Guiné-Bissau tem sido, ao longo dos tempos, um estado-acusador, através do Ministério Público, e um estado-julgador, através da Magistratura judicial, faltando-lhe assumir o seu papel de estado-defensor.

Ao criar o Serviço Público de Assistência Jurídica e Judiciária, o estado, finalmente, compreendeu a gravidade da sua omissão do papel de defesa pública de pessoas mais carenciadas e vulneráveis que, sem essa defesa, garantida pelo estado, ficam arredadas do acesso ao direito e à justiça. Na verdade, tal papel é absolutamente fun-

damental ser assegurado pelo estado, por forma a observar os princípios da igualdade de todos, perante a lei e em matéria do respeito dos direitos fundamentais consagrados a favor de todos, sem discriminação baseada em razões económicas, de género, de idade, de iliteracia, etc. etc. Articulação com os CAJ

Os TAJ articulam-se com a Liga em matéria de promoção do acesso efetivo ao direito e à justiça, quer através de campanhas conjuntas de sensibilização da população, na área dos direitos fundamentais e dos mecanismos de sua defesa, quer em matéria de informação e consulta jurídica. Devem ser criadas condições e meios para atender todos os casos que lhe forem encaminhados pela Liga, bem como colaborar em ações de apoio às vítimas de qualquer violação dos seus direitos. Os assessores da Liga acompanham nas visitas aos centros de detenção e prisionais, bem como às esquadras de polícia, para efeitos de acompanhamento do grau de observância das regras mínimas da ONU para tratamento dos prisioneiros.

De salientar que, além da Liga, muitas OSC têm intervindo nos domínios de acesso ao direito e à justiça, nomeadamente naquilo que tange aos direitos humanos e à justiça. Os TAJ devem, sempre que tal se justifique, colaborar com estas organizações, desde que as mesmas atuem legalmente no país. Prevê-se o estabelecimento de plataformas de cooperação, pelos quais as mesmas façam chegar aos CAJ casos de violação dos direitos humanos e o encaminhamento de utentes.

APOIO ÀS VÍTIMAS

Neste aspeto em particular, a Liga dispõe de um fundo de apoio às vítimas que se consubstancia na afetação de recursos financeiros para assistência médica e medicamentos, compra de colchões para os reclusos, detergentes para os mesmos, entre outras necessidades. Para tal, os TAJ, mediante situações concretas e após uma indagação sumária, mas suficiente, requerem junto da Liga esse financiamento a favor das vítimas. De salientar que, ao longo destes sete anos de existência dos CAJ, houve interrupção do apoio por parte do PNUD, mas mesmo assim, os agentes da Liga no terreno, nunca deixaram de prestar apoio e encaminhar os utentes para os diferentes CAJ.

Apresentação de Ivo de Barros

GICJU - Bafatá, Ministério da Justiça da Guiné-Bissau

APRESENTAÇÃO DO GABINETE DE INFORMAÇÃO E CONSULTA JURÍDICA E DOS CENTROS DE ACESSO À JUSTIÇA

No debate de dia 4 de dezembro de 2018, Ivo de Barros apresentou, em Bissau, o Gabinete de Informação e Consulta Jurídica (GICJU) e os respetivos Centros de Acesso à Justiça (CAJ). De acordo com o representante dos CAJ, o GICJU foi criado, por decreto de lei, em fevereiro de 2011. O gabinete surge com os objetivos de assegurar aos cidadãos condições eficazes de acesso à justiça que lhes garantam o exercício ou a defesa dos seus direitos e suprir as diferenças resultantes das condições sociais ou culturais, de carência económica, de informação ou de localização geográfica que possam influenciar, negativamente, o acesso ao direito e à justiça. A missão dos CAJ relaciona-se com o aumento da eficácia e a qualidade da administração da justiça, através de ações de informação e consulta jurídica, em articulação com as restantes entidades envolvidas nestas questões

O GICJU é um serviço de natureza pública, tutelado pelo Ministério da Justiça. Entre os atores com os quais os CAJ cooperam há que referir a ordem dos advogados, os tribunais, a polícia, as autoridades administrativas locais, as autoridades tradicionais e as organizações da sociedade civil. A cooperação com os tribunais articula-se de várias formas. Por um lado, os CAJ emitem declarações de insuficiência económica e expõem casos de cobranças ilícitas (deslocações de operados da justiça a preços superiores ao que está estabelecido nas tabelas de preços). Por outro lado, no caso de detenções ou prisões ilegais, os CAJ pressionam as autoridades para que libertem a pessoa de imediato. Os CAJ desempenham, igualmente, um papel importante em termos de mediação de conflitos.

Com as autoridades policiais, os CAJ procuram aferir quais as condições nas prisões e centros de detenção guineenses e reportar casos de incumprimento das regras mínimas da ONU para o tratamento de prisioneiros.

No que diz respeito à ordem dos advogados, está prevista na lei a celebração de um protocolo de acordo que visa o assegurar patrocínio oficioso por advogados a favor dos utentes mais carenciados.

No caso das autoridades administrativas locais, os CAJ procuram obter reparações de situações nas quais os direitos do utente não foram respeitados pelas autoridades locais. Simultaneamente, os CAJ deverão, sempre que solicitados, prestar informação e consulta jurídica a estas instituições.

Relativamente às autoridades tradicionais, os CAJ procuram sensibilizá-las para que não tomem decisões que vão contra os direitos dos cidadãos consagrados nas leis gerais do Estado da Guiné-Bissau. Os CAJ prestam apoio no âmbito da informação e da consulta jurídica aos líderes tradicionais que se mostrarem interessados.

No que toca à colaboração com ONG, os CAJ têm trabalhado em estreita parceria com a Liga Guineense dos Direitos Humanos, através da dinamização de “djumbais” com as populações e autoridades tradicionais, procurando sensibilizá-las para as questões da justiça e dos direitos humanos. A Liga participa igualmente no acompanhamento realizado aos Centros de Detenção, de forma a avaliar se os direitos dos prisioneiros guineenses estão a ser respeitados.

Entre setembro de 2010 e setembro de 2018 os Centros de Acesso à Justiça atenderam 11.953 casos.

SEMINÁRIO COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E ACESSO À JUSTIÇA NA GUINÉ-BISSAU LISBOA | 14 MARÇO | 2019

*Apresentação do Professor James Putzel
London School of Economics*

UMA RESPOSTA MAIS EFICAZ À FRAGILIDADE DO ESTADO

James Putzel, professor de Estudos em Desenvolvimento e Diretor do Centro de pesquisa Estados em Crise da London School of Economics, participou na conferência de dia 14 de março sobre cooperação internacional e o acesso à justiça na Guiné-Bissau.

Putzel centrou a sua apresentação na temática dos Estados Frágeis. De acordo com o professor, o conceito de fragilidade estatal tornou-se, a partir dos anos 1990s, um conceito central na agenda do desenvolvimento. Na década de 1990, o conceito de “Estados Falhados” ou de “Rogue States” é utilizado para caracterizar os países não aliados dos Estados Unidos da América, revestindo-se de uma carga ideológica muito significativa. A partir de 2001, e num contexto de aumento das preocupações securitárias ocidentais, os países “problemáticos” passam a ser considerados “Estados falhados”. A percentagem da Ajuda Pública ao Desenvolvimento canalizada para “estados frágeis” aumenta de forma significativa depois do 11 de Setembro. Em 2016, 67% do total da APD é dirigida a países com “contextos frágeis”.

A relevância que o conceito adquiriu a partir do começo do século XXI teve a vantagem de recentrar o debate internacional na importância da construção do estado, nas consequências de privatizar a prestação de serviços e na necessidade de melhorar as capacidades do estado para aumentar as receitas e a despesa pública – princípios

conflituantes com as prescrições neoliberais que continuam a dominar, de forma hegemónica, a agenda do desenvolvimento. Por outro lado, o foco em “estados frágeis” tem contribuído para a securitização da ajuda, através de um aumento da ajuda militar e de uma distinção cada vez menos clara entre ajuda para o desenvolvimento e ajuda militar.

Simultaneamente, temos assistido a uma alteração significativa do conceito de Ajuda Pública ao Desenvolvimento do CAD-OCDE. O dinheiro canalizado para financiar as despesas militares dos países da OCDE em países que sofrem de fragilidade pode, a partir de 2016, ser contabilizado como APD. O mesmo acontece com subsídios destinados a empresas para garantir o seu investimento em contextos considerados frágeis.

De acordo com a OCDE, estados frágeis caracterizam-se pela ausência de vontade ou de capacidade política para prestar funções básicas relacionadas com a redução da pobreza e com a garantia da segurança e dos direitos humanos dos seus cidadãos. Para Putzel, esta definição é problemática em vários aspetos. Não permite diferenciar países pobres que conseguiram alcançar a paz daqueles que não o conseguiram fazer. Simultaneamente, não permite distinguir entre estados frágeis e estados resilientes por um lado e estados desenvolvimentistas por outro.

O orador propõe, desta forma, uma definição alternativa de “Estados Frágeis”. Para Putzel, fragilidade estatal define-se através da vulnerabilidade de determinados estados a episódios de violência em larga-escala. O espetro vai de estados frágeis, a estados resilientes e a estados de desenvolvimento acelerado. Segundo James Putzel, existe uma diferença significativa entre países pobres que experienciam violência e guerra e aqueles que conseguem gerir os conflitos de forma a evitar episódios desta natureza. Os conflitos ocorrem de forma endémica em todas as sociedades. A forma como são geridos é o que distingue os estados frágeis dos estados resilientes

A definição de fragilidade estatal utilizada por Putzel centra-se em 4 variáveis que provocam, de forma recorrente, episódios de violência e o colapso do estado:

1. a ausência do monopólio da violência por parte do estado;
2. a falta de controlo sobre a recolha de impostos;
3. a escassa presença do estado em porções significativas do território nacional;
4. a existência de sistemas de regras que rivalizam e se sobrepõem às regras do estado.

Olhar para a fragilidade estatal a partir desta lente traz uma série de implicações a nível político:

1. O design das instituições formais do estado não determinam os outcomes políticos e económicos. A existência de instituições democráticas poderá ser tanto sinónimo de violência e de estagnação económica como de paz e crescimento;

2. Respostas institucionais ou macroeconómicas uniformes poderão ter resultados muito distintos tendo em conta os equilíbrios políticos entre as várias elites e grupos existentes em cada país;

3. A necessidade de desenvolver políticas económicas que permitam combater as desigualdades horizontais (entre diferentes grupos étnicos e religiosos), que priorizem a integração económica interna ao invés da integração das economias no sistema capitalista mundial e que permitam formalizar as atividades económicas informais;

4. Os estados têm um papel central em garantir o acesso privilegiado a fontes de rendimentos e de decisão política às elites como uma forma de gerir a violência e de legitimar o poder do estado. Segundo o autor, a maioria dos estados existentes ao longo da história humana governou dentro de sistemas que limitam o acesso aos recursos, garantindo acesso privilegiado a fontes de rendimento e de decisão política às elites e utilizando-as como um instrumento de gestão da violência. Acabar com a corrupção sem atender ao contexto específico do país poderá despoletar conflitos violentos.5. A necessidade de incorporar, na cooperação para o desenvolvimento, uma análise do campo político e dos interesses rivais existentes em cada estado. Implementar programas de assistência ao desenvolvimento sem perceber estas dinâmicas poderá ter consequências nefastas nestes países.

Para além das variáveis internas que influenciam o surgimento de conflitos violentos, Putzel elenca uma série de variáveis externas igualmente relevantes: intervenções militares, refugiados e guerras em países fronteiriços, reformas estruturais impostas de forma exógena e o comércio ilegal de armas, drogas e recursos minerais. Por fim, os programas de ajuda para o desenvolvimento, quando não são geridos através dos sistemas estatais, poderão criar bolsas de decisão política paralelas ao estado.

Para Putzel, o fator que mais contribuiu para o reforço da fragilidade estatal nas últimas décadas foi o exercício do poder militar assimétrico utilizado para derrubar

estados aos quais o ocidente se opõe.

No final da sua intervenção, reiterou a ideia de que utilidade do conceito de fragilidade estatal desaparece quando não há um foco nas funções básicas do estado e na sua vulnerabilidade para conflitos violentos. Para o orador, a resistência por parte das organizações internacionais em reconhecer a importância desta dimensão do conceito relaciona-se com a falta de vontade política para apoiar o reforço das capacidades estatais em países em desenvolvimento. Segundo James Putzel, a atual agenda para o desenvolvimento, alicerçada nos objetivos de desenvolvimento sustentável, poderá contribuir para enfraquecer a resiliência de determinados estados a conflitos violentos, ao invés de os fortalecer.

Apresentação de Juliano Fernandes

Coordenador nacional do GICJU, Ministério da justiça da Guiné-Bissau

ACESSO À JUSTIÇA NA GUINÉ-BISSAU: REALIDADE OU MIRAGEM?

Juliano Fernandes é o Coordenador do Gabinete de Informação e Consulta Jurídica do Ministério da Justiça da Guiné-Bissau. Durante a sua intervenção, o coordenador do GICJU falou da criação e do funcionamento dos Centros de Apoio Jurídico, um serviço público de assistência jurídica e judiciária a favor de pessoas vulneráveis, em matéria de acesso ao direito e à justiça.

O Gabinete de Informação e Consulta Jurídica do Ministério da Justiça (GICJU) é criado em 2011 com os seguintes objetivos:

a) assegurar aos cidadãos condições eficazes de acesso à justiça que lhes garantam o exercício ou a defesa dos seus direitos

b) suprir as diferenças resultantes das condições sociais ou culturais, de carência económica, de informação ou de localização geográfica que possam influenciar, negativamente, o acesso ao direito e à justiça,

Os CAJ são tutelados pelo Ministério da Justiça e têm beneficiado da assistência, a nível técnico, financeiro e logístico, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o único parceiro do projeto até à data.

Inicialmente foram instalados, a título de experiência piloto, quatro Centros de Acesso à Justiça: dois em Bissau (CAJ do B. Militar e e CAJ de Bissau Velho) para o Setor Autónomo de Bissau um em Canchungo (CAJ de Canchungo) para a Região de Cacheu e um em Mansoa (CAJ de Mansoa) para a Região de Oio. Em 2014 procedeu-se à instalação do CAJ de Bafatá para a Região de Bafatá e, em 2017, dos CAJ de Buba e de Gabú.

Na prática, os CAJ prestam os seguintes serviços à população:

- Informação jurídica em geral e individualmente;
- Consulta jurídica nas instalações dos CAJ ou mediante equipas técnicas móveis em deslocações programadas aos agrupamentos populacionais mais numerosos e distantes geograficamente;

- Mecanismos de mediação ou de conciliação;
- Linha de atendimento SOS;
- Garantia de patrocínio forense, se for exigível a intervenção de mandatário judicial.

De acordo com Juliano Fernandes aqueles que mais beneficiam dos serviços do CAJ são indivíduos que se encontram em situações de vulnerabilidade, decorrentes de vários fatores:

- o gênero;
- a idade (crianças e idosos);
- insuficiência econômica;
- iliteracia;
- liberdade restringida ou privada (reclusos).

A lei obriga que os CAJ funcionem em articulação com várias entidades, públicas e privadas, como a ordem dos advogados, os tribunais, a polícia, as autoridades administrativas locais, as autoridades tradicionais e as organizações da sociedade civil.

A articulação com os tribunais desdobra-se em vários domínios. Por um lado, os CAJ emitem declarações de insuficiência econômica, permitindo aos utentes estar isentos das custas judiciais. Por outro lado, os CAJ colaboram com os tribunais, procurando aumentar a sua celeridade processual, através da identificação de pontos de estrangulamento que levam a situações de elevadas pendências processuais. Foi recentemente proposto pelos CAJ a criação de equipas que prestem auxílio aos tribunais que têm dificuldades em dar resposta aos processos.

A articulação com a ordem dos advogados é feita através do patrocínio officioso. Os CAJ estão a trabalhar com Instituto de Defensoria Pública no sentido de permitir que os Técnicos de Assistência Jurídica possam advogar a favor daqueles que não têm possibilidades financeiras para custear as despesas com advogados.

No caso das autoridades tradicionais, Juliano Fernandes salientou a importância dos CAJ na defesa dos direitos humanos, especialmente de crianças e mulheres (mais fragilizadas no direito costumeiro). Segundo o coordenador do GICJU, os CAJ permitem uma aproximação do Estado às autoridades tradicionais, sensibilizando-as para que corrijam decisões tomadas que vão contra os direitos humanos, salvaguardando e garantindo que o direito costumeiro é conforme e respeita a lei do estado.

De acordo com Juliano Fernandes, o acesso a comunidades muito ciosas daquilo que são os seus valores e os seus costumes é muito complicado. As ONG que trabalham junto de associações e organizações locais desempenham um papel importante neste sentido, facilitando a interação entre o estado e estas comunidades.

Os CAJ têm desenvolvido um extenso trabalho de compilação de dados estatísticos no que respeita à tipologia dos casos que são por si apreciados.

Para além do trabalho que têm desenvolvido em termos de proteção jurídica, mediação e garantia de patrocínio forense, os CAJ têm organizado sessões de sensibilização com a Liga Guineense dos Direitos Humanos, chamadas de “djumbai”, onde aparecem centenas de pessoas e que permitem reforçar a aproximação entre o estado, o direito moderno e as populações.

*Apresentação do Professor Fernando Loureiro Bastos
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

O DILEMA CONSTITUCIONAL NA GUINÉ-BISSAU: REVER O TEXTO VIGENTE OU MUDAR DE CONSTITUIÇÃO?

O terceiro palestrante da conferência de dia 14 de março “Cooperação Internacional e Acesso à Justiça na Guiné-Bissau” foi o professor Loureiro Bastos, professor associado da FDUL e Vice-Presidente do Instituto de Co-operação Jurídica da FDUL. Esta apresentação, transformada posteriormente em artigo pelo conferencista, encontra-se na Parte I do presente livro.

*Apresentação de Sara Guerreiro
Instituto de Coaching e Diversidade
Consultora do Banco Mundial e do PNUD*

JUSTIÇA E VIOLÊNCIA BASEADA NO GÉNERO (VBG) NA GUINÉ-BISSAU

A exposição da Sara Guerreiro incide principalmente num dos grupos mais vulneráveis no âmbito do acesso à justiça na Guiné-Bissau, as mulheres. A violência baseada no género traduz-se em qualquer violência contra mulher ou rapariga, de que resulte ou possa resultar dano ou sofrimento físico, sexual ou mental para as mulheres incluindo ameaças de violência, atos de coação ou privação arbitrária da liberdade, podendo ocorrer na vida pública ou privada. São exemplos desta violência o assédio sexual, o abuso ou exploração sexual, o casamento precoce, infantil e/ou forçado e o tráfico de pessoas.

Este tipo de violência pode durar toda a vida da mulher, começando no pré-natal com o aborto seletivo e violência contra a mãe; passando pela infância, através de

infanticídio seletivo, trabalho infantil e mutilação genital feminina; na adolescência o trabalho infantil, o abuso físico/sexual e o casamento forçado; na idade reprodutiva são comuns práticas como o abuso físico/sexual /psicológico por parceiro íntimo e restrição de liberdade; na terceira idade a violência continua através, por exemplo, de acusações de feitiçaria, abuso físico/ psicológico e suicídio forçado.

Segundo um estudo realizado em 2011, das mulheres entrevistadas: 44% afirmou ser vítima de violência física; 43% afirmou ser vítima de violência sexual (21% de violação, 22% de toques indesejados); 80% das mulheres foi vítima de atos de violência psicológica (insultos e ameaças); 11% das mulheres referiu ter sido ameaçada com arma branca e 6% ameaçada com arma de fogo; 34% das inquiridas relatou ainda situações de privação de liberdade, afirmando que, em algum momento, foi impedida de sair de casa e conversar com as amigas. Relativamente à violência doméstica, 85% da violência contra as mulheres ocorre no ambiente familiar; em 67% dos casos os agressores são os cônjuges das vítimas e 35% outros membros da família. O mesmo estudo indica que 23.193 casos de violência doméstica foram registados na Guiné-Bissau entre 2006 e 2010 pelas autoridades judiciais e de segurança.

Os efeitos da violência baseada em género são físicos (dor, DST's, mutilação genital feminina, gravidez precoce e indesejada, aborto espontâneo), psicológicos (trauma psicológico e/ou intergeracional, perda de autoestima, baixa produtividade), socioeconómicos (desvalorização da vítima, gravidez indesejada e/ou adolescente, agravamento da pobreza) e sociais (rejeição social e comunitária, disposição para a violência por parte dos rapazes, e aceitação da violência pelas raparigas).

Face a estes desafios, está prevista a prestação de serviços multissetoriais por parte dos serviços de saúde, que passam por exames/tratamento, recolha de provas e prestação de serviços de profilaxia pós-exposição e apoio psicossocial, que se traduz em apoio emocional e aconselhamento de crise e reintegração social e comunitária. Os serviços jurídicos providenciam assistência jurídica e apoio para sobreviventes e testemunhas, e os serviços de segurança disponibilizam proteção para sobreviventes e testemunhas, investigação dos casos e afastamento do agressor da vítima. Outro aspeto referido pela autora é a importância da autonomia económica, isto é, apostar na autossuficiência da mulher, de forma a reduzir a sua vulnerabilidade. A promoção de formações e atividades para a geração de renda (oferecida a todos, não apenas aos

sobreviventes) assim como atividades comunitárias de conscientização sobre a violência baseada em género poderão contribuir para melhorar esta situação.

No entanto, existem dificuldades e obstáculos nestes setores. Na Saúde, as estruturas de saúde são insuficientes, com escassos recursos humanos e materiais; mais de 40% da população vive a uma distância superior a 5 km de uma instituição de prestação de cuidados de saúde primários. Por outro lado, existe insuficiência de equipamentos e medicamentos para fazer face a violência sexual e DST (ex.: PEPs); dificuldades na obtenção de relatórios médicos e prova em caso de violação sexual e falta de cooperação do pessoal médico com as autoridades policiais. Outra das debilidades apontadas por Sara Guerreiro relaciona-se com a falta de estruturas de apoio psicossocial. As ONG e Organizações Internacionais prestam algum apoio psicossocial, mas ad hoc/ dependendo de projetos.

Na justiça, as estruturas do sistema de justiça formal são insuficientes, com escassos recursos humanos e materiais. Existe a perceção de impunidade generalizada e falta de acesso à justiça. Segundo a autora, por razões históricas e culturais, a maioria dos conflitos é resolvida por instituições locais, incluindo a família, os chefes de Tabankas, régulos e / ou outros líderes locais e religiosos (sistema de justiça tradicional), cujas estruturas são pouco inclusivas e carecem de sensibilização Violência Baseada no Género (VBG). No setor da justiça há ainda necessidade de revisão de legislação estrutural (direito da família, código penal, etc.) e da criação de uma lei de proteção das testemunhas. No que respeita às condições nas prisões, as estruturas são insuficientes, com escassos recursos humanos e materiais; escassas estruturas especializadas e capacitadas para dar resposta a casos de VBG, as que existem estão concentradas na capital. Existem relatos de extremas dificuldades em acorrer a denúncias e intervir para proteger as vítimas (por falta de meios). Existem ainda relatos de falta de sensibilidade por parte das autoridades policiais, em especial nas regiões, no primeiro contacto com as vítimas.

No que respeita à legislação os diplomas mais importantes são o Decreto n.º 11/2011, de 3 de Fevereiro, que trata o acesso ao direito, a Lei n.º 14/2011, de 6 de julho, que previne, combate e reprime a excisão feminina, a Lei n.º 12/2011, de 6 de julho), de prevenção e combate ao tráfico de pessoas, a Lei n.º 6/2014, de 4 de fevereiro, contra a violência doméstica e a Lei da Paridade n.º 4/2018, de 3 de dezembro,

Há que referir alguns avanços na legislação guineense, como a assinatura da Declaração de Canchungo, a elaboração da Política Nacional para a Igualdade e Equidade de Género (PNIEG) I e II, o Plano de Ação Global para Combater o Tráfico de Pessoas, as Estratégias Nacionais para o abandono da mutilação genital feminina e o Programa de Reforma da Justiça.

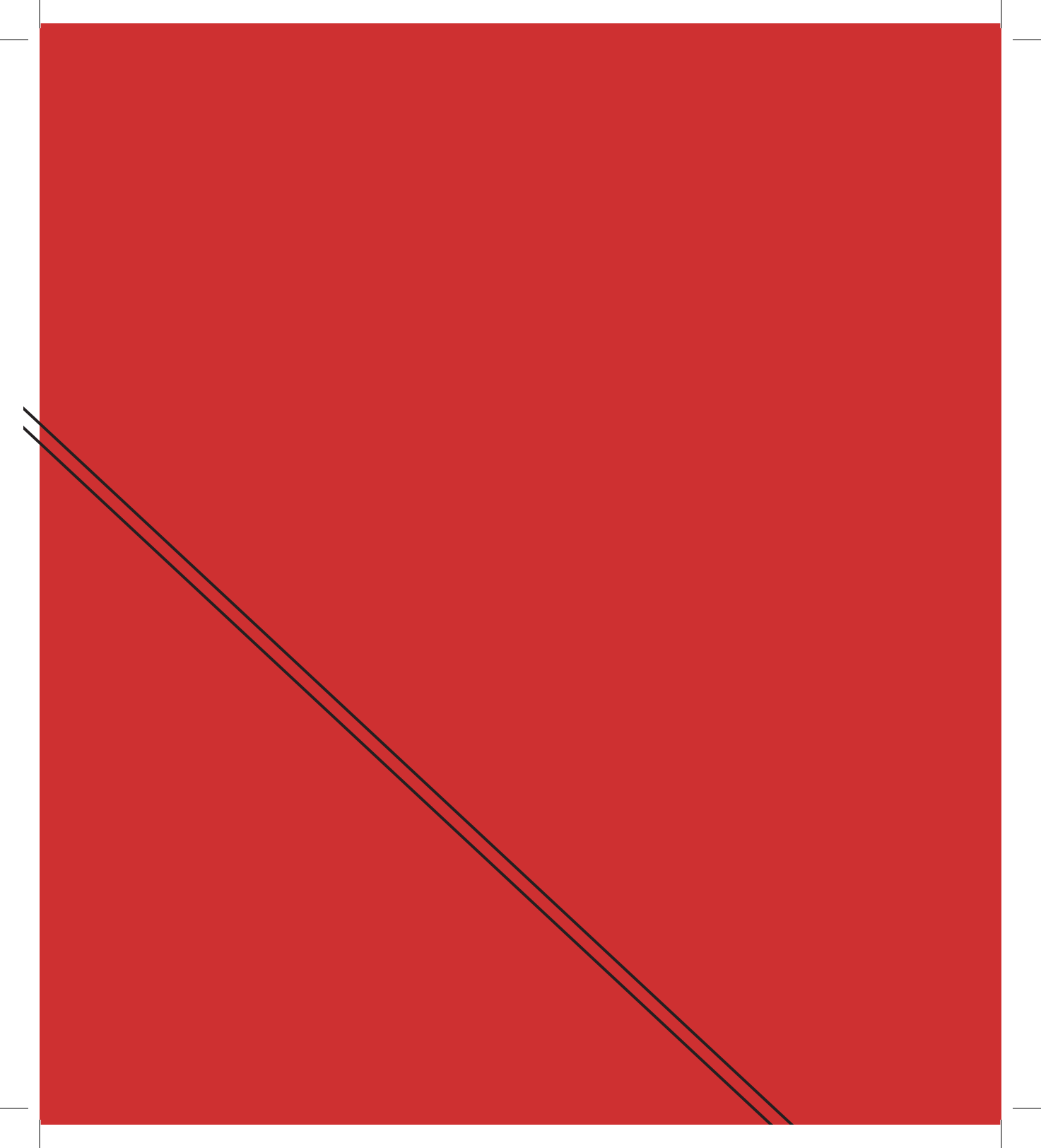
Relativamente às estruturas existentes há que referir os Centros de Acesso à Justiça, a abertura de mais tribunais e de delegações da polícia judiciária nas regiões. Os principais desafios nesta área passam pela falta de dados, falta de estruturas especializadas, a insuficiente formação, a falta de acesso à lei, falta de meios/recursos e falta de vontade política (tendo estes problemas uma baixa prioridade).

No domínio da intervenção, a meta do PNIEG II passa por uma aplicação rigorosa das leis existentes contra violência e tráfico de mulheres e raparigas. No entanto, 71% mulheres não apresentam queixa, Pretende-se que as estruturas especializadas e métodos de investigação sejam os adequados e que haja um reforço das capacidade/estruturas.

Segundo a autora, os principais fatores de risco que agravam a violência baseada no género são o nível baixo de educação / iliteracia; a exposição a castigos físicos / maus tratos e a violência doméstica na infância; o alcoolismo; a poligamia e infidelidade; as atitudes de aceitação da violência; as sociedades patriarcais e/ou aceitação social de um estatuto de inferioridade da mulher; o baixo rendimento e dificuldades no acesso ao mercado de trabalho por parte das mulheres; as dificuldades de comunicação em relações íntimas; o controlo masculino dos comportamentos das parceiras; as crenças enraizadas na honra da família como a preservação dos segredos /privacidade familiar; as crenças de preservação da pureza feminina e as sanções fracas (ou insuficientes) para comportamentos de violência física e/ou sexual.

ANEXOS





ANEXOS

ANEXO - TIPOLOGIA DE CASOS APRESENTADOS AOS CAJ

TIPOS DE CASOS	NÚMEROS DE ORDEM	DESIGNAÇÕES
PROPRIEDADE	1	PROPRIEDADE/ TERRENO
FAMÍLIA E VIZINHOS	4, 5, 10, 11, 16, 20, 24, 25	GUARDA DE MENORES, PENSÃO DE ALIMENTOS, VIOLÊNCIA SEXUAL, DIVÓRCIO, PROBLEMA FAMILIAR, HERANÇA, RIXA ENTRE VIZINHOS, REIVINDICAÇÃO DE PATERNIDADE
PRÁTICAS NEFASTAS	2, 17, 23, 28	VIOLAÇÃO DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS, CASAMENTO FORÇADO, VIOLÊNCIA DOMÉSTICA, ACUSAÇÃO DE PRÁTICA DE FEITIÇARIA.
AUTORIDADES	14, 15, 27	DETENÇÃO ILEGAL, COBRANÇA ILEGAL, ABUSO DE PODER/AUTORIDADE
HOMICIDAS, ROUBOS E AGRESSÕES	3, 7, 8,9,12,18,22,26	HOMICÍDIO, AGRESSÃO FÍSICA / OFENSA A INTEGRIDADE FÍSICA, ROUBO/FURTO, BURLA, INJÚRIA/DIFAMAÇÃO, COBRANÇA DE DÍVIDA, SEQUESTRO, AMEAÇAS
HABITAÇÃO	6	CONTRATO DE ARRENDAMENTO/ DESPEJO
QUESTÕES LABORAIS	19	QUESTÕES LABORAIS
OUTROS	13, 21, 29	PROCESSOS E CONSTITUIÇÃO DE ADVOGADO, DIREITOS SOCIAIS, OUTROS

