

Os Processos de Reforma Constitucional e os Partidos Políticos

Princípios Práticos



Instituto Holandês para a Democracia Multipartidária

—

O Instituto Holandês para a Democracia Multipartidária (NIMD) é uma organização de ajuda à democracia, constituída por partidos políticos na Holanda, para apoio dos partidos políticos de democracias jovens.

O NIMD presta especificamente assistência ao processo de diálogo entre partidos políticos em países do programa, o desenvolvimento institucional de partidos parlamentares e redes de cooperação entre a sociedade civil e a política. O NIMD cumpre os mais rígidos princípios de responsabilidade, neutralidade e transparência e reconhece que as democracias são domésticas.

O NIMD prestou apoio de formas específicas e a pedido dos seus parceiros em processos de reforma constitucional em países tais como a Bolívia, o Equador, o Gana, o Quênia, o Malawi, a Tanzânia, a Zâmbia e o Zimbábue.

O NIMD mantém um pequeno centro de conhecimento e comunicação que não só facilita as conversas Sul-Sul sobre tópicos específicos mas ainda desenvolve regularmente publicações, vídeos e outros materiais. Para mais informação, consulte o website: www.nimd.org



International IDEA

—

O International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) é uma organização intergovernamental que apoia as democracias sustentáveis em todo o mundo. A sua principal missão é o apoio à alteração democrática sustentável, prestando conhecimento comparativo, ajudando a reforma constitucional e influenciando a política e os políticos.

O Centro de Estudos Africanos

—

O Centro de Estudos Africanos (ASC) é o único instituto de investigação académica na Holanda, dedicado inteiramente ao estudo de África. Realiza investigação científica sobre a África Subsaariana, em ciências sociais e humanidades.

O ASC mantém fortes laços com universidades holandesas e escolas de investigação e possui diversas ligações ao Ministério dos Negócios Estrangeiros e a organizações não governamentais. A nível internacional, o ASC possui contactos firmes com redes académicas em África já que a maioria da sua investigação se realiza com a cooperação de colegas e instituições africanos.

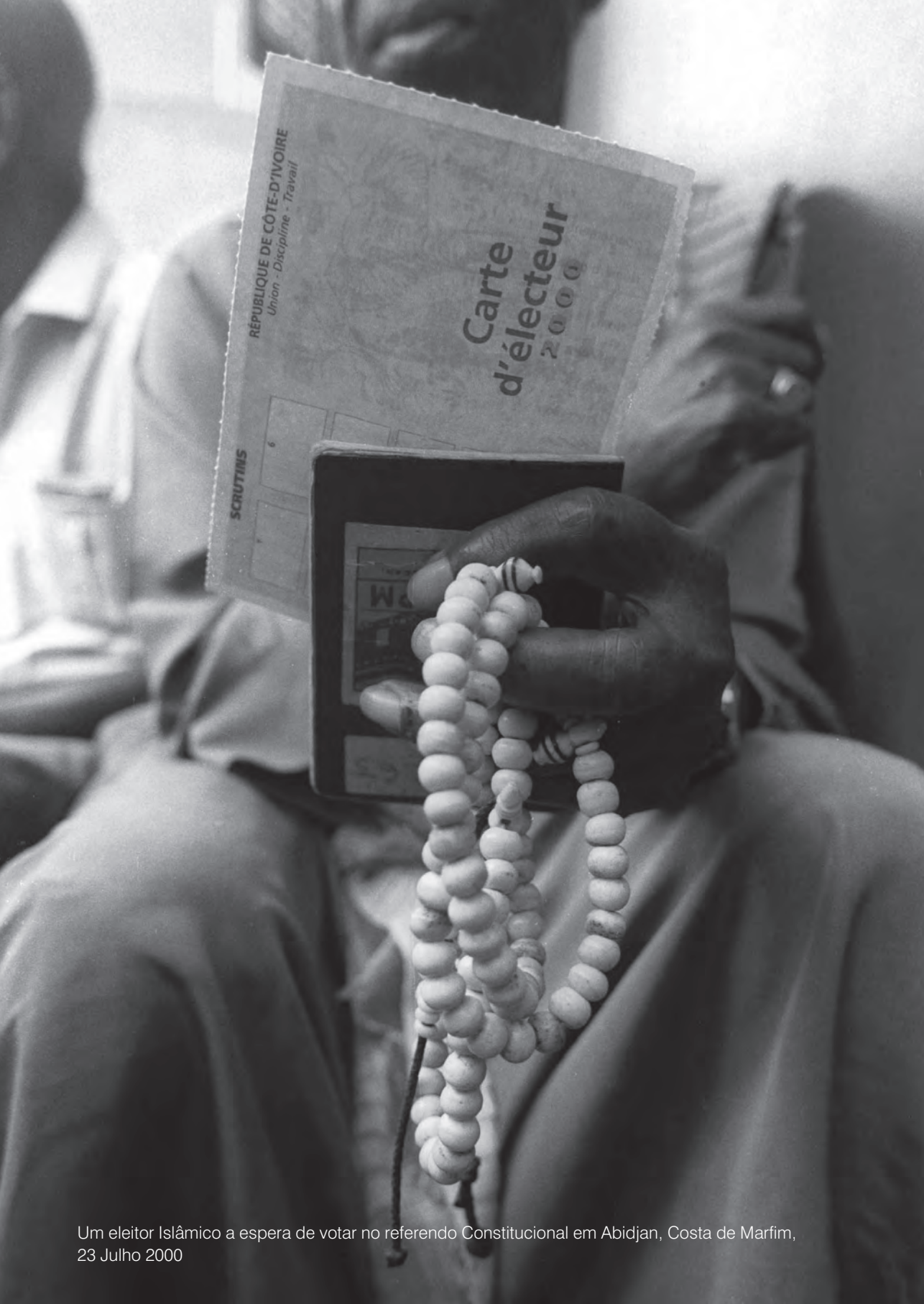
O ASC aloja um website Connecting-Africa, uma porta aberta para informação de investigação sobre África e material produzido em todo o mundo. Dá acesso a mais de 30.000 publicações, informação de mais de 1.300 peritos de África e mais de 800 organizações com conhecimento sobre África. O acesso a Connecting-Access e mais informação sobre African Studies Centre, pode ser encontrado no website: www.ascleiden.nl

A International IDEA possui programas de elaboração de Constituições que consciencializam quanto ao papel que os processos de realização de Constituições desempenham na gestão de conflitos e na consolidação de democracias. O trabalho envolve a prestação de assistência técnica, o conhecimento e acesso a aprendizagens de protagonistas nacionais e internacionais, envolvidos em processos de realização de Constituições. A instituição serve ainda a comunidade global de práticos de realização de Constituições através de espaços de diálogo físicos e virtuais. Para mais informação, consulte o website: www.idea.int

Os Processos de Reforma Constitucional e os Partidos Políticos

Princípios Práticos

Martin van Vliet, Winluck Wahi, Augustine Magolowondo



RÉPUBLIQUE DE CÔTE-D'IVOIRE
Union - Discipline - Travail

Carte
d'électeur
2000

SCRUTINS

6

Um eleitor Islâmico a espera de votar no referendo Constitucional em Abidjan, Costa de Marfim, 23 Julho 2000

Índice

Preâmbulo	
Sua Excelência Joaquim Chissano	4
Prefácio	
Hans Bruning, Vidar Helgesen, Ton Dietz	7
Reconhecimentos	8
1 Reformas constitucionais e princípios orientadores	9
2 Reformas constitucionais na democratização	14
3 A reforma constitucional e os partidos políticos	16
4 A reforma constitucional na prática: Casos práticos	27
Gana	28
Quênia	30
Malawi	33
Zimbabwe	35
Bolívia	37
Indonésia	40
Iraque	42
África do Sul	44
Conclusão	46
5 A reforma constitucional em fases	47
Constituições disponíveis na internet	55
Referências	56
Leitura complementar	57
Cólofon	60

Preâmbulo



É com profundo prazer que escrevo o preâmbulo desta publicação que trata um assunto tão histórico como contemporâneo, e que merece toda a nossa atenção. A nível mais pessoal, o assunto da reforma constitucional é-me muito querido. Por um lado, leva-me ao caminho da memória dos meus tempos quando tinha que participar no processo de realização constitucional, a partir do zero, no meu próprio país, Moçambique, há décadas atrás, no início dos anos 1970. Traz-me ainda a recordação dos desafios que enfrentei quando liderei a revisão profunda da mesma Constituição no final dos anos 1990, para a adequar ao desenvolvimento do nosso país e às grandes mudanças nas relações mundiais. Por outro lado, a experiência agora diz-nos que a realização da Constituição e a reforma constitucional estão no coração da construção de estados e da consolidação democrática. Por esta razão, a elaboração ou revisão de Constituições não deve ser concebida como um projeto jurídico nas mãos de advogados. Nem tão pouco deve ser o privilégio exclusivo de políticos.

A Constituição é o documento legal mais importante de cada país. Idealmente, a Constituição deve refletir não só a história de cada nação mas também e, na minha opinião, mais importante, deve espelhar os interesses e aspirações dos seus povos relativamente à forma como desejam ser governados. A Constituição deve definir o tipo de governo desejado pelo povo, os poderes que tal governo deverá ter e os limites a esses poderes. A Constituição é, na sua forma mais simples, o contrato social entre os que governam e os que são governados. Como tal, a elaboração e revisão de uma Constituição é um projeto societário e nacional no qual todos os setores da sociedade devem participar. Por outras palavras, o processo que leva a uma Constituição nova ou revista é tão importante como o conteúdo se ambos, (o processo e o conteúdo) forem vistos não só como democráticos e legítimos mas também como abrangentes e popularmente aceites. É por esta razão que me sinto satisfeito por esta publicação ser baseada não só na teoria da elaboração da Constituição mas também – e na minha opinião, mais importante – naquilo que funciona ou não funciona, na prática. Claro que nunca existirá uma solução comum a todos, mas ajuda tremendamente a aprender a partir da prática. No fim de contas, a experiência é a melhor professora.

Como antigo Presidente e político, devo ainda realçar a importância do diálogo no processo de reforma constitucional, especialmente entre os atores políticos. Frequentemente devido aos seus interesses partidários, os atores políticos podem constituir os maiores obstáculos a projeto democrático da máxima importância, quando sentem que o resultado não lhes trará dividendos. Através do diálogo, as partes tendem a compreender muito melhor as aspirações e

medos da outra parte. Os consensos, conservando as virtudes básicas de um processo de reforma constitucional democrático, podem ser melhor obtidos num processo que dá a cada uma das partes interessadas uma hipótese de ser ouvida e identificada nele. Assim, congratulo todos os que contribuíram para esta publicação, pela partilha com o público do papel dos partidos políticos e do diálogo interpartidário nos processos de reforma constitucional. Espero que esta publicação seja bem recebida e bem utilizada na procura da consolidação democrática.

Sua Excelência Joaquim Chissano

Antigo Presidente de Moçambique e Presidente do Fórum Africano de Antigos Chefes de Estado e de Governo

Prefácio

Os processos de reforma constitucional de um dado país são, por vezes, a resposta a desafios maiores de construção da paz, reconciliação, desenvolvimento económico-social e inclusão, numa medida vista como legítima e largamente aceite. Os desafios colocados às Constituições aumentaram, tendo-se tornado mais complexas e longas e, portanto, mais difíceis de conceber e implementar. As exigências são frequentemente elevadas nos processos de reforma constitucional em si, com interesses e divisões nacionais inerentes.

Um dos maiores desafios é a necessidade dos intervenientes com interesses a curto prazo, que lideram a realização de reformas, assegurar a durabilidade da Constituição a longo prazo para gerações futuras. Os partidos políticos, frequentemente os principais intervenientes nos processos de elaboração constitucional, são críticos na abordagem deste desafio. Os partidos políticos possuem uma contribuição única para os processos de realização de Constituições e para assegurar a sua sustentabilidade e legitimidade a longo prazo. Em particular, o diálogo entre partidos políticos pode ajudar a ultrapassar a tentação política de concentração em vantagens a curto prazo, para permitir que a reforma constitucional seja duradoura durante gerações.

Esta publicação apresenta um conjunto de *princípios orientadores* para a reforma constitucional, retirados de experiências práticas de reformas constitucionais em diversos países. Tal como os casos práticos ilustram, apesar dos processos de reforma específicos de um país poderem ser únicos em termos de objetivos (prioritários), contexto, envolvimento e objetivos populares, estes processos de reforma passam

todos por fases similares. Por exemplo, antes das deliberações de conteúdo reais, existe a necessidade de decidir de que modo a reforma será institucionalizada e de informar, educar e consultar os cidadãos comuns e grupos de interesse específicos. Quando um acordo tiver sido conseguido sobre uma Constituição nova (ou revista), cada país atravessa uma fase de adoção e implementação. Resultado desses pontos comuns, conseguimos identificar algumas das melhores práticas que atravessam essas fases. Apoiadas nas evidências empíricas de reflexões académicas, são estas melhores práticas as apresentadas nesta publicação como princípios orientadores.

No entanto, não é intenção desta publicação fornecer um modelo para os complexos, únicos e voláteis processos de reforma constitucional. Em vez disso, pretende dar aos partidos políticos e a outras instituições envolvidas em processos semelhantes uma visão geral acessível das fases, características, desafios e princípios orientadores comuns, para os quais devem ser encontradas soluções específicas para cada país.

Hans Bruning

Diretor executivo NIMD

Vidar Helgesen

Secretário-geral Internacional IDEA

Ton Dietz

Diretor ASC

Reconhecimentos

Esta publicação foi concebida pelo Netherlands Institute for Multiparty Democracy (Instituto Holandês para a Democracia Multipartidária – NIMD) e foi desenvolvido conjuntamente pelo NIMD, pela International IDEA e pelo Centro de Estudos Africanos. Constitui uma pedra basilar para publicações adicionais que abordem os aspetos específicos dos papéis e responsabilidades dos partidos políticos nos processos de reforma constitucional em mais pormenor.

Estamos profundamente reconhecidos às três organizações que não só se mostraram prontas a colaborar mas também colocaram à disposição os seus peritos para participar neste trabalho. Neste sentido, gostaríamos de agradecer especialmente aos três principais autores: Martin van Vliet (ASC), Winluck Wahiu (International IDEA) e Augustine Magolowondo (NIMD). Anne-Mieke van Breukelen, Pepijn Gerrits e Marieke Hoornweg do NIMD também contribuíram com apoio concetual, técnico e de gestão.

Gostaríamos ainda de agradecer especialmente aos participantes da Conferência Regional de África sobre Reformas Constitucionais em África de 2011, realizada no Maputo. A sua informação valiosa para a formação dos princípios orientadores é aqui apresentada.

Sua Excelência, Joaquim Chissano, antigo Presidente de Moçambique, definiu o tom nesta conferência na sua alocução inspiradora que proporcionou ainda a estrutura global para o debate sobre diversas questões debatidas nesta publicação. Além disso, os países que prepararam casos práticos na conferência realizaram um trabalho valioso relatando as suas experiências desses princípios e, desta forma, sublinhando quer a relevância quer a aplicabilidade dos princípios orientadores.

1 Reformas constitucionais e princípios orientadores

A prática da reforma constitucional tal como tratada nesta publicação apresenta uma aceitação geral da importância dos princípios constitucionais confrontada com os interesses políticos que formarão inevitavelmente essas reformas em diferentes contextos. Esta é uma mudança da prática para os princípios. Em muitos casos, os partidos políticos casaram estes princípios *a priori* e depois lutaram para os cumprir; Noutros casos, os partidos políticos descobriram a importância de um compromisso prévio aos princípios através das suas próprias tentativas e erros.

Estes princípios orientadores, que pretendem constituir uma referência útil para os partidos políticos que lideram as reformas nos seus países, são formulados relativamente às diferentes fases dos processos de reforma constitucional.

1.1 Fase preparatória

Os processos de reforma constitucional tendem a ser caracterizados por tensões e por uma larga diversidade de visões e interesses. A criação de fundações sólidas numa fase preliminar ajuda a proteger as deliberações do colapso como resultado dessas tensões inerentes.

Os princípios orientadores da fase preparatória destinam-se em particular em atingir:

- Um acordo preliminar que refere explicitamente *porquê* um país quer iniciar uma reforma constitucional, quais são os *principais objetivos* e quem serão os *principais intervenientes*;
- Uma afirmação pública na qual os partidos políticos se comprometem expressamente a salvaguardar o *interesse público* ao longo do processo de reforma futuro e expressam a sua vontade de se envolverem proactivamente na *construção de consensos*;
- Um acordo preliminar entre os principais atores políticos e entre os atores civis e políticos sobre os *princípios democráticos orientadores* como pontos de referência para o processo de reforma constitucional futura;
- Um acordo alargado aceite por políticos e pela sociedade civil sobre os *mecanismos institucionais* legalmente envolvidos e o seu mandato para o processo de reforma constitucional futuro (incluindo um acordo claro sobre a forma de prever a Constituição antiga para a nova);

- Um acordo político informal ou legalmente vinculativo no qual todos os principais partidos políticos se comprometem a *adotar o resultado* das deliberações constitucionais futuras sem alterações fundamentais;
- Um acordo alargado entre políticos e a sociedade civil sobre o *processo de tomada de decisão* ao longo do processo de reforma constitucional futura;
- Um acordo alargado entre políticos e a sociedade civil sobre *caminho, calendarização e orçamento* do processo de reforma constitucional futura;
- Um *ambiente facilitador*, nomeadamente com liberdade de expressão e de imprensa, bem como uma sociedade civil independente e vibrante, para inspirar a participação de um público informado durante o processo de reforma constitucional;
- Um acordo quanto às *principais questões constitucionais* a serem apresentadas ao público em geral para consciencialização e consulta; e
- Um acordo sobre a forma como *serão analisadas* (quantitativa e/ou qualitativamente) e pesadas as contribuições populares.

1.2 Fase de consciencialização e de consulta

O empenhamento ativo de uma cidadania informada ao longo do processo de reforma constitucional contribui para a legitimidade popular da Constituição revista ou renovada, em particular ao nível normativo.

Os princípios orientadores para esta fase pretendem estimular o desenvolvimento de:

- Instrumentos e meios de *informação* de forma equilibrada e acessível aos cidadãos comuns sobre os principais pontos de reforma em jogo bem como sobre o processo de reforma futura;
 - Um contexto no qual as *pessoas se sentem livres e seguras* para exprimir as suas opiniões durante esta fase do processo de reforma;
 - Programas de *educação cívica* sobre as principais questões constitucionais que permitirão que as pessoas participem de forma informada;
 - Possibilidade de cidadãos comuns, incluindo grupos minoritários e marginalizados, de *participar* no processo de reforma;
 - Um papel proactivo dos *partidos políticos* como principais instituições intermediárias de ligação dos cidadãos ao conteúdo constitucional; e
 - Oportunidades para instituições específicas *monitorizarem* a neutralidade das ações de consciencialização e de consulta.
-

1.3 Fase de deliberação de conteúdo e de elaboração

A deliberação sobre o conteúdo constitucional e a sua elaboração real são o coração de todo o processo de reforma. O processo de tomada de decisão, que necessitará frequentemente de um mecanismo de quebra de bloqueios para permitir a construção de consensos entre diversas visões contraditórias, é particularmente crucial nesta fase.

Os princípios orientadores da fase de deliberação pretendem encorajar acordos sobre:

- Um *mecanismo de quebra de bloqueios* específico se o processo de tomada de decisão normal falhar na resolução de diferentes interesses e pontos de vista;
- O nível de *inclusividade* que permite que grupos majoritários e minoritários (ou grupos tradicionalmente com menor voz na sociedade) participem e expressem os seus pontos de vista, como iguais, no processo de reforma constitucional;
- Uma afirmação formal por parte de todos os participantes, salientando que as deliberações constitucionais devem *servir o bem comum* bem como os interesses mais partidários;
- Um *mecanismo de tomada de decisão e de construção de consensos* com bom funcionamento que permita pontes entre visões divergentes;
- *Mecanismos de feedback transparentes* entre participantes e os seus grupos de interesse e a população em geral durante as deliberações;
- Formas de definição e manutenção de um ambiente propiciador de deliberações onde todos os participantes estão à vontade e podem exprimir os seus pontos de vista livremente;
- Um *mecanismo de monitorização* externo para as deliberações;
- Garantias institucionais que prestem um certo grau de *autonomia e integridade* nas deliberações e limitem a interferência externa no processo; e
- A necessidade de opinião de peritos legais para assegurar a *coerência* entre os diversos artigos constitucionais acordados.

1.4 Fase de adoção e implementação

A reforma constitucional não termina com a adoção de uma Constituição nova ou revista. A transformação das alterações adotadas em legislação subsidiária é uma parte longa, sensível e indispensável do processo de reforma.

Os princípios orientadores para esta fase final têm por objetivo específico promover:

- Um acordo político que estipule que os acordos conseguidos durante a fase de deliberação serão apresentados ao Parlamento (ou a referendo) pelo ramo executivo do governo e adotados pelo Parlamento *sem alterações de fundamento*;
- A *monitorização irrestrita* do processo de adoção e implementação por organizações não-governamentais, pelos meios e por organizações políticas;
- Um acordo político que assegure que os artigos adotados serão traduzidos em *legislação subsidiária* dentro de uma calendarização específica;
- *Mecanismos de responsabilização* que permitam aos cidadãos comuns responsabilizar os seus representantes pelos acordos conseguidos;
- Estratégias de *educação e informação dos cidadãos em geral*, de forma acessível, sobre os resultados finais da fase de deliberação (por exemplo, em preparação para um possível referendo); e
- Um mecanismo que assegure que os resultados da fase de deliberação obtêm uma *legitimidade popular alargada*.

2 Reformas constitucionais na democratização

14

A alma nacional

Frequentemente referida como a Lei Suprema de um país, a Constituição é muito mais do que uma estrutura legal abrangente da sociedade. Regula o poder político e afeta fortemente as relações entre a sociedade e o estado. Uma Constituição pode desempenhar um papel importante na construção de uma identidade comum e na criação de espaços institucionais onde os cidadãos interajam numa base de igualdade com os seus líderes. Nesta perspetiva, tal como reconhecido pelo Juiz Ismail Mahomed, um antigo Presidente do Supremo Tribunal da África do Sul e da Namíbia, uma Constituição é nada menos do que *“um espelho que reflete a alma nacional”*.

Para que uma Constituição integre tal forma política, social e cultural, o processo através do qual é elaborada (ou revista) é da maior importância. Existem provas crescentes que as Constituições gozam de uma legitimidade mais alargada se emergirem de processos inclusivos, representativos e participativos que permitam que todos os atores políticos elaborem instituições comuns. Os partidos políticos, sendo organizações intermediárias que agregam interesses e visões políticas, desempenham um papel crucial neste âmbito. No entanto, os partidos políticos necessitam igualmente de estar melhor preparados quando confrontados com a responsabilidade de participação ativa em tais processos de reforma, tão importantes e politicamente sensíveis. São estes factos que tornam os princípios expostos neste documento, bem como os esforços de acordo prévio sobre esses princípios, extremamente úteis.

.....

A reforma constitucional é um importante veículo no caminho da consolidação democrática. Como instituições intermediárias entre o estado e os cidadãos comuns, os partidos políticos devem ocupar o lugar do condutor.

.....

Ondas de reforma

A primeira vaga de Constituições africanas a seguir à independência serviu maioritariamente para transferir o poder para elites nacionais que, seguidamente, consolidaram e centralizaram este poder através de alterações constitucionais. As elites nacionais utilizaram, por vezes, as Constituições para dominar o sistema político, justificando-o como uma parte essencial do fortalecimento do modelo económico do estado do desenvolvimento. No entanto, os diferentes indicadores económicos apresentam que este modelo constitucional não produziu os resultados económicos pretendidos e, em lugar de encorajar o progresso económico, resultou por vezes em heranças que materializaram o paradoxo de *“Constituições sem constitucionalismo”*.

Por consequência, não surpreende que a nova vaga de reformas constitucionais desde o final da Guerra Fria e da queda do comunismo, tenha procurado diferentes modelos constitucionais. A nível institucional, estes modelos foram diferenciados pela sua ênfase formal nos procedimentos eleitorais, parlamentos multipartidários, tribunais independentes, estruturas de poder descentralizado e instituições políticas mais envolventes que têm em conta os critérios de diversidade e de género.

Em anos mais recentes, diversos países africanos apresentaram ainda um novo olhar sobre as suas Constituições. No Quênia e no Zimbábwe, por exemplo, os processos de reforma aconteceram como parte de um acordo negociado a seguir a uma severa crise política. As reformas nos países tais como o Gana, o Malawi, o Mali e a Tanzânia, por outro lado, têm sido predominantemente orientadas para uma consolidação e melhoria da democracia. Nesses e noutros países, as divisões societárias continuam a ser inibidoras em instituições formais e informais, incluindo na sociedade civil e em setores religiosos. Os proponentes da reforma constitucional – alguns dentro de partidos políticos organizados – têm vindo a observar de forma crescente que as mudanças sociais fundamentais apenas emergirão de reformas constitucionais que catalisem, com sucesso, as alterações na cultura política em favor de valores partilhados, de constitucionalismo, de respeito pelos direitos do cidadão e pela letra da lei. Estes processos de reforma constitucional, assim, tiveram por objetivo muito mais do que a conceção de novas leis e instituições uma vez que são processos relativos a questões da natureza do estado e da sua cultura política.

Na reforma de sistemas políticos, o equilíbrio de poder entre ramos de governo e a forma como os políticos e cidadãos se relacionam é, obviamente, um assunto delicado. Os interesses das atuais elites políticas afetam fortemente o potencial e a direção da reforma. O equilíbrio entre os seus interesses de curto prazo, por um lado, e os interesses nacionais de longo prazo, por outro, é o principal desafio enfrentado pelos processos de reforma constitucional.

A mudança fundamental sustentável é a base das reformas constitucionais que são bem-sucedidas na catalisação da emergência de nações estáveis e democráticas. Tais reformas constitucionais devem empreender mais do que a conceção de instituições meramente formais; devem igualmente equilibrar os interesses de curto prazo de intervenientes políticos chave e o bem comum de longo prazo, por vezes em conflito.

3 A reforma constitucional e os partidos políticos

Nestas diversas fases de reforma, os partidos políticos desempenham um papel fundamental na elaboração e revisão da Constituição. O sucesso ou insucesso dos processos de reforma na geração de Constituições que reflitam os ideais das pessoas e que sejam considerados legítimos por cidadãos comuns depende, em grande parte, do funcionamento dos partidos políticos.

Este capítulo não se destina a proporcionar um modelo rígido dos papéis e responsabilidades dos partidos políticos num processo tão diverso, complexo e desafiador como uma reforma constitucional. Em vez disso, oferece uma visão geral de contribuições potencialmente construtivas com base em experiências práticas ganhas e dá diversas ilustrações empíricas inspiradoras.

Os partidos políticos desempenham um papel dominante ao longo de todo o processo de reforma constitucional, desde a fase preparatória à fase de implementação. É importante reconhecer que os partidos políticos podem potencialmente realizar contribuições em três capacidades diferentes, nomeadamente:

- Como partidos políticos individuais;
- Como membros de plataformas de diálogo interpartidárias; e
- Como partidos políticos relativamente a outros intervenientes.

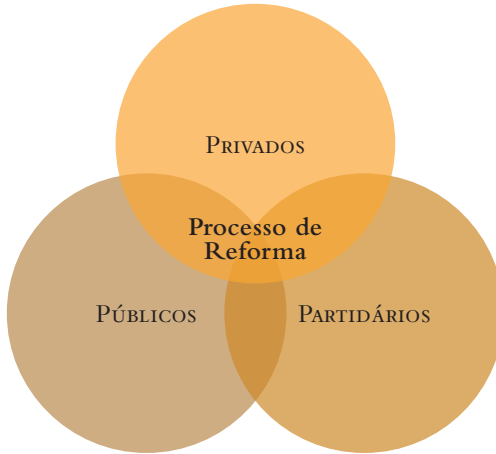
Tal como salientado no capítulo 1, as Constituições recentemente renovadas ou revistas devem proporcionar verificações e equilíbrios fiáveis e devem ser consideradas legítimas aos olhos da população em geral.

Este capítulo proporciona uma visão geral das contribuições que os partidos políticos individuais podem realizar potencialmente, alinhadas com as suas principais funções da sociedade. No entanto, será prestada uma atenção especial ao facto destes partidos individuais, ao contrário de outras instituições, serem conduzidos por uma procura do poder político, já que tal influencia consideravelmente o seu papel nos processos de reforma constitucional.

As Constituições definem uma estrutura política em particular, que afeta as oportunidades dos partidos políticos de ganhar o poder e determina formalmente como o poder é distribuído. As apostas são elevadas, portanto, para os partidos políticos que participam na reforma constitucional. O papel que desempenham num processo de reforma constitucional é influenciado por uma combinação de interesses *privados*, *partidários* e *públicos*.

FIGURA 3.1

Reforma constitucional e interesses de partidos políticos



Interesses privados

A agenda de um partido político num processo de reforma constitucional é moldada, em parte, pelas ambições pessoais dos seus principais representantes. Tal tem sido ilustrado pelas tentativas dos presidentes em exercício para exceder os limites dos seus mandatos constitucionais. Apesar de tais esforços terem sido bloqueados com sucesso no Malawi, na Nigéria e na Zâmbia, os presidentes de longo prazo no Burkina Faso, no Uganda, no Togo, na Namíbia e no Chade têm sido capazes de manter a sua posição pessoal no poder além do mandato original permitido.

Inspirados por interesses pessoais têm sido igualmente as controvérsias sobre limites de idade, atestados de indigeneidade e requisitos educacionais. No Malawi, foi bloqueada uma sugestão de introdução de limite de idade para candidatos presidenciais como parte das alterações constitucionais, uma vez que todos os candidatos dos principais partidos teriam sido negativamente afetados. Na Zâmbia, os critérios de autoctonia impediram, com sucesso, um líder da oposição de participar nas eleições. No entanto, a consideração dos interesses privados dos legisladores em exercício já se mostrou construtiva na transição para a democracia em diversos países. No Gana, por exemplo, o Presidente Jerry Rawlings comprometeu-se de livre vontade a reformar a Constituição e a permitir um governo civil em 1992, em parte pela cláusula na proposta de nova Constituição que dava imunidade a todos os anteriores líderes de golpes no Gana, um grupo no qual o próprio estava incluído.

Os interesses partidários dos intervenientes políticos fora do executivo estão igualmente em causa nos processos de reforma constitucional. O tipo de sistema eleitoral acordado, por exemplo, tem impacto nas possibilidades de carreira futura dos parlamentares em exercício. De igual forma, o fortalecimento da separação de poderes entre os ramos de governo, evitando a nomeação de ministros diretamente a partir do Parlamento, colide diretamente com as ambições individuais dos Membros do Parlamento (MPs).

Tais interesses privados podem ter grande influência nos processos de reforma constitucional. A forma como o processo de reforma constitucional é institucionalizado afeta o âmbito potencial dessas ambições privadas de curto-prazo. No entanto, os casos práticos apresentados no Capítulo 4 demonstram claramente que tal institucionalização não protege necessariamente o processo de reforma de interesses pessoais ou partidários. O sucesso dos processos de reforma constitucional depende, em primeiro lugar, da negociação política contínua, das negociações interpartidárias e da construção de consensos.

Apesar dos princípios orientadores propostos nesta publicação oferecerem uma fonte de referência para estes delicados processos interpartidários, os partidos políticos possuem igualmente uma responsabilidade individual para assegurar que a reforma constitucional não perde de vista o interesse público. Tal necessita, entre outras coisas, de um maior ancoramento dos valores democráticos nos partidos políticos, tal como será explicado brevemente no próximo capítulo.

Interesses públicos

O envolvimento de partidos políticos individuais na realização das Constituições vai muito mais além dos interesses privados dos seus representantes. Os partidos políticos podem igualmente contribuir significativamente para a salvaguarda dos interesses públicos nos processos de reforma constitucional. A forma exata de o fazer é muito específica do seu contexto, mas a geração de um compromisso com um conjunto fundamental de valores democráticos dentro de partidos políticos é crucial. Os valores que encorajam a participação dos partidos políticos em processos de reforma constitucional para salvaguardar o interesse público incluem:

- **Inclusividade** das principais vozes políticas e sociais, incluindo grupos minoritários;
- **Tolerância** por diferentes pontos de vista e interesses;
- **Transparência** do processo de reforma;
- **Participação** dos cidadãos (informação, consulta e representação); e
- **Construção de consensos** com outras partes interessadas.

Interesses partidários

Os interesses partidários são os motores principais dos processos de reforma constitucional, tal como ilustram os casos práticos do próximo capítulo. Os partidos políticos possuem diferentes interesses no tipo de sistema eleitoral selecionado, seja o de maioria, o de representação proporcional, o de círculo eleitoral multimembro ou de círculo eleitoral de único membro.

Tal aplica-se igualmente ao sistema político selecionado – por exemplo, sistema presidencial, semipresidencial ou parlamentar – bem como ao grau de devolução que favorecem (centralização nivelada, descentralização ou federalismo) ou ao papel dos assuntos religiosos (estado secular, religião estatal), etc. Como pontos de vista divergentes sobre estas e muitas outras questões são fundados em interesses partidários específicos, um acordo sobre uma nova Constituição requer um delicado processo de negociações interpartidárias.

Como resulta dos casos práticos do Capítulo 4 e das comparações interpaíses realizadas no Capítulo 5, os processos de reforma constitucional tendem a gerar compromissos políticos num número restrito dos mais urgentes desafios constitucionais em vez de Constituições ideais.

19

Os princípios orientadores propostos incentivam e inspiram os partidos políticos para que, em conjunto, moldem os processos de reforma constitucional, consultando outros intervenientes, de forma a gerar um resultado popularmente considerado legítimo. Mas os partidos individuais têm também o potencial de fortalecimento do seu papel dentro do processo de reforma constitucional como instituições intermediárias principais de ligação entre as pessoas e as políticas.

De acordo com as conclusões académicas, os representantes partidários dos países incluídos nesta publicação observam que os partidos políticos apresentam uma fraca prestação a este respeito. Indicam que seus partidos, frequentemente, não encaixam o processo de reforma na sociedade nem oferecem canais de consulta e participação eficazes. Em vez disso, um grupo selecionado de representantes partidários nacionais, consultando um número limitado de peritos, geralmente define posições do partido sobre questões constitucionais e sobre questões relativas ao processo de reforma.

Com base nas principais funções de um partido político na sociedade, a figura 3.2 apresenta uma visão geral da sua contribuição potencial para a formulação de uma Constituição popularmente aceite. A promoção do papel dos partidos políticos na ligação das pessoas ao processo de reforma é essencial para a consolidação e popularização da democracia na sociedade.

FIGURA 3.2

Visão geral dos papeis potenciais de partidos individuais

Funções de partidos políticos	Educação	Agregação	Articulação	Recruta-mento	Supervisão
Processo de reforma constitucional	Elevar a consciencialização e educar cidadãos e membros de partido (apoiantes) em particular	Recolher e equilibrar opiniões da sociedade em geral e de membros do partido (apoiantes) em parti-cular, antes de elaborar posições partidárias	Comunicar as posições partidárias sobre ques-tões chave de reforma quer interna quer externa-mente	Eleger internamente represen-tantes do partido para participação no processo de reforma	Monitorizar o progresso da reforma e dar infor-mação aos membros partidários (apoiantes) e aos cida-dãos em geral

Diálogo interpartidário

Apesar das questões relativas às reformas constitucionais não terem protagonizado as atividades partidárias internas, os partidos políticos desempenharam coletivamente um papel muito influenciador e construtivo. De facto, os casos práticos apresentados no Capítulo 4 ilustram claramente o impacto determinante da construção de consensos interpartidários na conclusão bem-sucedida do processo de reforma. Tais processos de diálogo interpartidário a diversos níveis partidários podem ser altamente voláteis, frequentemente desvirtuados e frustrantemente lentos na apresentação de resultados mas são, no entanto, indispensáveis para a definição e fortalecimento graduais das regras do jogo democrático.

Num número crescente de países africanos, os partidos políticos definiram e institucionalizaram conjuntamente plataformas de diálogo interpartidário. As direções dos chamados Centros de Democracia Multipartidária (CMDs) são compostas frequentemente pelos Secretários-Gerais dos partidos parlamentares e por representantes de partidos não parlamentares. Existem membros independentes que ajudam na formulação e implementação da agenda realizada pelos próprios partidos políticos.

O papel e as possibilidades do diálogo interpartidário dependem grandemente do contexto no qual o diálogo se realiza. Os capítulos seguintes apresentam uma visão geral de diversas experiências de negociação interpartidária nas reformas constitucionais, comparando-as. Este capítulo salienta três vantagens específicas de plataformas de diálogo interpartidário mais institucionalizadas no continente africano. As três principais vantagens contributivas dessas plataformas de diálogo interpartidário para processos de reforma constitucional sensíveis são:

- Melhoria de relações pessoais e de construção de confiança entre atores políticos;
- Melhoria de consensos políticos em preparação para processos de reforma; e
- Melhoria de construção de consensos em questões de contencioso.

Ligações pessoais e construção de confiança entre atores políticos

A elaboração de uma nova Constituição ou a revisão de uma existente é um processo delicado e sensível. A forma como o poder é formalmente distribuído numa sociedade é frequentemente objeto de mudança. As relações construtivas entre representantes de partidos políticos, apesar de não serem frequentemente salientadas, são de importância crucial para permitir negociações interpartidárias e conduzir reformas.

A realidade, no entanto, é que os níveis de desconfiança entre políticos rivais são frequentemente elevados, particularmente em situações de conflito ou pós-conflito. Antes das diversas tecnicidades de um processo de reforma constitucional poderem ser enumeradas e discutidas, deve ser estabelecida um certo grau de confiança entre os atores (políticos) participantes. Os processos de construção de confiança são exigentes e, por vezes, interrompidos e necessitam de concentração contínua ao longo do processo de reforma. O seguinte exemplo do Zimbabwe ilustra este facto.

Construção de confiança num contexto polarizado – Zimbabwe

Apesar do processo de reforma constitucional do Zimbabwe ter por objetivo proporcionar uma via de saída da profunda crise política do país, tem sido, obviamente, afetado pelos consideráveis níveis de polarização entre os três principais partidos do Zimbabwe.

Quando o Comité de Seleção Parlamentar da Constituição (COPAC), composto principalmente por representantes do ZANU-PF, do MDC-M e do MDC-T foi constituído, enfrentou imediatamente diversos desafios práticos. O Instituto do Zimbabwe (ZI) foi solicitado para ajudar na angariação de fundos, na construção de capacidade, na elaboração de um plano de trabalho e na organização de um secretariado permanente.

No entanto, para iniciar esta ronda de reformas, era muito mais importante abordar os níveis extremos de desconfiança pessoal entre os partidos. Uma das intervenções chave nesta fase inicial foi a facilitação, através do Instituto do Zimbabwe, de diversos contactos com políticos Sul-Africanos que iniciaram pessoalmente o processo de diálogo que, muito mais tarde, terminou com o Apartheid. Estes contactos regionais foram seguidos de reuniões informais frequentes, quer dentro quer fora do Zimbabwe, entre membros do COPAC.

Os membros do COPAC trabalham agora juntos há mais de dois anos. Apesar das interesses partidários divergentes bem como das formas extremas de concorrência política fora do Comité terem um forte impacto e frustrarem frequentemente a sua capacidade de colaboração, o relacionamento pessoal dentro do comité tem contribuído para ultrapassar alguns dos desafios encontrados.

O resultado do processo de reforma constitucional permanece incerto mas, na ausência de soluções alternativas, estas relações pessoais na base de plataformas de diálogo permanecem um ingrediente chave para a resolução pacífica dos exigentes desafios políticos enfrentados pelo Zimbábwe.

Melhoria de construção de consensos antes dos processos de reforma

Para assegurar a legitimidade dos processos constitucionais bem como a sua sustentabilidade, é de importância crucial facilitar um acordo entre os principais atores políticos (ou seja, os partidos) sobre a necessidade e modalidades de qualquer processo de reforma futuro.

As plataformas de diálogo interpartidário permitem que os partidos políticos construam gradualmente consensos sobre a forma dos processos de reforma constitucional. Por exemplo, antes do início dos processos de reforma, os partidos políticos em diversos países acordaram igualmente num conjunto de “princípios democráticos básicos” que pretendem ser refletidos na Constituição nova (ou revista).

Tal agenda própria, criada entre a divisão política, melhora o empenho de todos os partidos políticos participantes no processo de reforma e a adoção do seu resultado final, originando ainda uma base legitimada para qualquer apoio prestado pela comunidade internacional. O consenso político conseguido no Gana constitui um exemplo inspirador.

Diálogo interpartidário fundamental para a reforma – Gana

A Plataforma dos Partidos Políticos do Gana (GPPP) junta os Secretários-Gerais dos oito principais partidos políticos e é promovida pelo Instituto dos Assuntos Económicos (IEA). A seguir a um extenso debate sobre matérias constitucionais, a plataforma decidiu solicitar um estudo sobre as principais desvantagens democráticas da Constituição de 1992 do Gana. Os resultados foram traduzidos num “Documento Estratégico de Consolidação Democrática” que analisou as 30 principais questões que necessitam de alteração para avanço da democracia do Gana.

Na corrida às eleições de 2008, todos os partidos políticos incluíram uma solicitação de reforma constitucional nos seus manifestos. A seguir à sua eleição como Presidente da República, o Prof. John Atta Mills constituiu uma Comissão de Revisão Constitucional, em janeiro de 2010. O principal partido da oposição discordou inicialmente com a nomeação executiva da Comissão (favorecendo uma Lei do Parlamento). No entanto, a confiança cresceu nos meses seguintes quando o Presidente nomeou Comissários largamente considerados como capazes, independentes e legítimos.

Os partidos políticos no Gana têm estado na vanguarda dos seus processos de reforma constitucional. Conseguiram um consenso sobre a necessidade de reforma e acordaram sobre as principais questões a necessitar de mudança. A plataforma de diálogo interpartidário que agrupa todos os Secretários-Gerais permitiu que os partidos políticos ocupem o lugar do condutor na via em direção à reforma democrática progressiva.

Melhoria de construção de consensos em questões de contencioso

A terceira contribuição específica que as plataformas de diálogo interpartidário podem potencialmente realizar nos processos de reforma constitucional dizem respeito à capacidade de construção de consensos em questões de conteúdo contencioso.

Tal como acima referido, os interesses partidários podem influenciar significativamente as reformas constitucionais em curso. Os partidos podem favorecer sistemas eleitorais e políticos específicos e oporem-se ou favorecerem a descentralização de acordo com os seus interesses. Apesar da importância global da transparência, a facilitação de negociações informais regulares à porta fechada em diversas fases do processo pode constituir uma importante estratégia aquando da condução de negociações de questões de assuntos importantes. Tal é bem ilustrado com o caso Queniano.

Negociações interpartidárias sobre questões de conteúdo – Quénia

Uma incapacidade de concordar sobre o tipo de sistema político e o nível de descentralização frustrou o processo de reforma constitucional queniano nos últimos vinte anos e, a única vez que um acordo político foi conseguido, não foi respeitado.

Entre o turbilhão de alianças em constante mudança, salientou-se a incapacidade da classe política chegar e implementar um consenso sobre o sistema político desejado. As duas posições antagónicas - nomeadamente um forte Presidente executivo num sistema eleitoral de maioria contra um executivo duplo com um forte Primeiro-Ministro – relacionavam-se estreitamente com os interesses eleitorais das principais coligações políticas e as suas bases de apoio étnicas. Os representantes do principal grupo étnico defendiam a primeira posição para maximizar a sua influência, enquanto os grupos minoritários favoreciam um executivo duplo. Alinhado com esses interesses, um grupo apoiou uma estrutura de governo muito centralizado enquanto outros pretendiam uma configuração descentralizada.

Depois da violenta eleição presidencial de 2007, os representantes dos partidos políticos encontraram-se sob pressão interna e externa para chegar a um compromisso entre as duas fações e completar o longo processo de reforma constitucional. Além disso, o equilíbrio de poder entre os principais atores políticos mudou. As eleições de 2007 mostraram claramente que os que favoreciam um sistema executivo duplo tinham a capacidade de ganhar eleições, mesmo num sistema de maioria num executivo único. Tal reduziu significativamente a sua vontade de executivo duplo. Quando as negociações interpartidárias retomaram ao mais alto nível no início de 2010, as coligações da oposição pareceram não estar tão unidas internamente sobre as duas principais questões de contencioso. Conjuntamente com o facto de nenhum líder político poder ser visto como minando a finalização das reformas, todos estes factores tiveram um impacto positivo nas negociações interpartidárias.

Durante muitos anos, o Centro de Democracia Multipartidária do Quénia (CMD-K) realizou sessões de diálogo interpartidário sobre conteúdos constitucionais e relativos ao processo da Constituição. Em paralelo com o processo de negocia-

ção política, liderado por Kofi Annan depois das complicadas eleições, o CMD-K constituiu uma plataforma alargada de representantes políticos e da sociedade civil tendo influenciado, com sucesso, a agenda até ao final do acordo, no qual a reforma constitucional foi protagonista. Os esforços continuados de diálogo interpartidário e de lobbying proactivo para a iniciativa liderada por Annan contribuíram significativamente para a adoção de uma nova Constituição no Quénia.

Os processos de reforma constitucional são processos altamente contenciosos nos quais os partidos políticos desempenham um papel de liderança. Uma mistura de interesses pessoais, partidários e públicos molda as contribuições partidárias para estes processos. Este capítulo delineou diversas ferramentas que permite que os partidos fortaleçam o seu papel mediador entre os cidadãos e a reforma constitucional. Salientou ainda três papéis construtivos desempenhados pelas plataformas de diálogo interpartidário. Tal como os casos práticos do Capítulo 4 demonstram, as relações interpartidárias e os esforços de construção de consensos constituem um fator chave para o sucesso dos processos de reforma constitucional. O capítulo seguinte realça, de forma sucinta, a importância das relações construtivas entre os políticos e a sociedade civil para a reforma constitucional.

Iniciativas multiator

O comportamento individual dos partidos políticos e as relações interpartidárias afetam os processos de reforma constitucional. As relações construtivas entre partidos políticos e outros intervenientes são, no entanto, igualmente cruciais. Em resumo, os partidos políticos não podem funcionar isolados se o processo de reforma constitucional pretender ser socialmente aceite e considerado como legítimo.

Este capítulo final sugere os diversos atores que podem estar envolvidos nas diversas fases da reforma constitucional cooperando com partidos políticos.

FIGURA 3.3

Partidos políticos e potenciais parceiros para reforma

Fase	Atores potenciais	Objetivo da cooperação
Preparatória	• ONGs com representação • Instituições religiosas • Grupos de interesse • Líderes tradicionais • Grupos minoritários • Ramos de governo	Criação da máxima coligação possível e modalidades da reforma
Conscientização e de consulta	• Os <i>media</i>, em particular a rádio • TIC • ONGs com representação • Políticos a todos os níveis • Líderes tradicionais • Comissões eleitorais	Permitir que cidadãos informados expressem os seus pontos de vista
Deliberativa	• Todos os principais agrupamentos representados • Ênfase especial nas minorias	Assegurar a máxima Inclusividade e legitimidade da Constituição nova ou revista
Implementação e adoção	• ONGs com representação • Instituições de vigilância pública • Organizações de comunicação	Fortalecimento do escrutínio público na implementação da Constituição nova ou revista

As redes de cooperação entre instituições estatais, atores políticos e organizações cívicas são definidas em diferentes contextos. No entanto, podem ser realizadas duas observações gerais sobre a sua eficácia.

Em primeiro lugar, em muitas democracias africanas jovens, as relações entre as organizações políticas e da sociedade civil são caracterizadas por tensões graves. As discussões sobre as fronteiras do mandato de cada um, legislação estatal rígida de restrição às organizações da sociedade civil, as ambições políticas dos líderes da sociedade civil (“submarinos políticos”) e muitos outros fatores contribuem para estas tensões. A evidência empírica, no entanto, sugere que a cooperação construtiva e o escrutínio crítico no espectro político-social é de grande importância para a legitimidade do processo de reforma.

Em segundo lugar, as redes de cooperação entre os atores políticos, as instituições estatais e a sociedade civil devem ir claramente mais além do que o envolvimento de um número limitado de organizações não-governamentais (ONGs). A participação de mais “suspeitos incomuns” – por exemplo, líderes tradicionais, representantes de partidos locais, protagonistas religiosos e do setor privado – é essencial para a incorporação social no processo de reforma.

Os partidos políticos individuais, as plataformas de diálogo interpartidário e iniciativas de múltiplos protagonistas podem, assim, contribuir potencialmente

para os processos de reforma constitucional. A figura 3.4 apresenta uma visão geral dos potenciais papéis dos partidos políticos em diferentes capacidades ao longo das diversas fases da reforma constitucional.

FIGURA 3.4

Resumo do papel dos partidos políticos na reforma constitucional



4 A reforma constitucional na prática: Casos práticos

Este capítulo apresenta e discute oito experiências específicas da reforma constitucional. Os países aqui analisados são a Bolívia, o Gana, a Indonésia, o Iraque, o Quênia, o Malawi, o Zimbábwe e a África do Sul. Tal como os casos práticos ilustram, cada processo de reforma parece ser único e de contexto altamente específico. Mesmo quando instrumentos legais semelhantes ilustram processos, os resultados variam consideravelmente, em parte como resultado do contexto político. Não obstante estas características únicas, é ainda possível identificar diversas práticas comuns que ou facilitaram ou dificultaram o sucesso do processo de reforma. Mas mais importante, as melhores práticas identificáveis em comum reforçarão os princípios de orientação, apresentados no Capítulo 1.

CASO PRÁTICOS

Gana



Lições chave

- Papel construtivo do diálogo interpartidário quer antes quer durante o processo de reforma;
- Princípios democráticos claramente definidos que orientam *a priori* as reformas;
- Definição legal do processo que permite a manipulação (executiva);
- Educação cívica sistemática e consultas populares sobre as reformas; e
- Contexto político e o envolvimento popular carregam o risco de manipulação (executiva).

O atual processo de reforma constitucional no Gana tem por base sólidas fundações políticas. Com o apoio do NIMD e através do IEA, todos os principais partidos políticos acordaram conjuntamente em obter uma auditoria democrática alargada que resultou no "Documento Estratégico de Consolidação Democrática", um documento público que identificou os 30 principais pontos fracos legislativos. Na corrida às eleições de 2008, os principais partidos políticos incluíram o seu empenho na reforma constitucional nos seus manifestos.

A seguir à sua tomada de posse, o Presidente John Atta Mills nomeou a Comissão de Revisão Constitucional ao abrigo do *Inquiries Act*. Seguramente, tal significa que o executivo possui um poder substancial sobre o processo e a capacidade legal de o influenciar ou mesmo de o parar. No entanto, a forma como o Presidente lidou com a seleção dos Comissários de revisão salienta o papel pivotante da liderança num processo tão delicado. Após consulta ao Conselho de Estado, nomeou estrategicamente de fações regionais, políticas e cívicas diferentes, aumentando, assim, a confiança política e pública na Comissão.

A Comissão foi mandatada para consultar os Ganeses comuns relativamente às suas preferências constitucionais e para apresentar novas propostas legislativas. Antes de começar, no entanto, os comissários definiram conjuntamente diversos princípios democráticos que iriam orientar o seu trabalho, que também anunciaram publicamente. Qualquer que fosse o resultado do seu trabalho, teria que unir os Ganeses e ser totalmente independente. Além disso, a responsabilidade teria que recair, o mais possível, sobre os cidadãos comuns. Os principais pontos fracos desta fase preparatória respeitam à falta de um caminho e um calendário bem definidos para o processo de reforma futuro.

Graças à colaboração eficaz da Comissão Nacional para a Educação Cívica (NCCE), a Comissão de Revisão Constitucional realizou consultas públicas através de campanhas informativas, reuniões de consulta a nível local e visitas a locais nas 170 divisões administrativas do país. Tinha por objetivo o aumento da participação popular através dos media, chegando às autoridades tradicionais, idiomas locais e outros grupos de interesse, utilizando tecnologias de informação modernas, incluindo debates televisivos em direto.

A Comissão recebeu mais de 80.000 respostas no total. Depois das respostas serem divididas em doze áreas temáticas diferentes, uma conferência nacional reuniu 2300 intervenientes para início de construção de consensos nas principais questões de conteúdo em apreço. Apesar da Comissão ter o direito de voto para adoção de propostas finais para alterações constitucionais, indicou a sua preferência pela unanimidade, tendo acordado numa combinação de critérios quantitativos e qualitativos para filtrar o consenso. Foram continuamente consultados peritos legais para aconselhamento sobre a legalidade e consistência das propostas de provisões constitucionais.

O processo ainda decorre. Quando a Comissão finalizar o seu relatório e preparar uma proposta de alteração constitucional, esta proposta de lei será apresentada ao Parlamento. Uma das opções será o governo publicar um livro branco para discussão no Parlamento. Ao abrigo da atual Constituição, qualquer alteração de cláusula não contida da Constituição poderá ser adotada com maioria de dois terços, enquanto que as cláusulas contidas na Constituição requerem uma maioria de 75% num referendo popular com um mínimo de participação de 40%.

Uma segunda opção, improvável na situação atual, é que o Presidente possa aceitar as conclusões da Comissão e não tome qualquer ação na reforma da Constituição. Os observadores acreditam que esta seria uma opção demasiado arriscada em termos de consequências eleitorais, particularmente considerando o grau de consenso interpartidário com que a Constituição deverá ser alterada.

A conclusão bem-sucedida das reformas constitucionais no Gana continuará a depender do diálogo e dos consensos interpartidários. Poderá ser atingida uma fase crítica quando o processo entrar em procedimentos parlamentares para alterações constitucionais. Espera-se que os princípios democráticos adotados nas fundações políticas do Gana e no atual trabalho da Comissão encorajem os legisladores e temperar os seus interesses partidários ou de curto prazo em favor do bem público de longo prazo.

CASO PRÁTICOS

Quênia



Lições chave

- Negociação interpartidária e construção de consensos em questões de contencioso;
- Mecanismos de tomada de decisão inteligentes que permitem a adoção de reformas progressivas;
- Contenção bem-sucedida do impacto dos interesses partidários ao longo do processo;
- Lobbying e escrutínio construtivo por organizações não-governamentais; e
- Um órgão independente para monitorizar a implementação da nova Constituição.

A Constituição atual queniana (2010) é o produto de um longo e prorrogado processo de reforma. As alterações à Constituição em 1990 removeram as provisões de imposição de um só partido que datavam da independência, em 1963. As organizações da sociedade civil começaram a pressionar as reformas democráticas, formando uma aliança para exigir uma nova Constituição. Em 1992, publicaram *Kenya We Want Constitution (Quênia, Queremos a Constituição)* e, em 1993, os benfeitores do país começaram a cerrar fileiras com a sociedade civil para exigir reformas alargadas.

No entanto, foi apenas em 1997 que o partido no poder, depois de ganhar as segundas eleições multipartidárias contra uma oposição dividida, acordou na implementação da reforma constitucional. Tal deveu-se, em parte, ao desejo de reclamar a iniciativa depois dos partidos da oposição se terem juntado à sociedade civil, reconhecendo que o campo de jogo constitucional estava minado contra si. Na altura, os partidos da oposição e a sociedade civil tinham iniciado uma nova iniciativa solicitando uma assembleia popular para enquadrar a nova Constituição, argumentando que o Parlamento não teria legitimidade para tal. Subindo a fasquia, estes organismos nomearam publicamente uma “Comissão Constitucional do Povo” para iniciar a tarefa.

Contra este desaire, o partido no poder promulgou uma lei para permitir uma “revisão” da Constituição existente através de supervisão parlamentar. A nova lei definia os órgãos de revisão constitucional, incluindo uma comissão nomeada pelo Presidente, fóruns de deliberação e uma conferência de diálogo nacional, nos quais todos os membros do parlamento com assento seriam membros. Tal resultaria na promulgação de uma nova Constituição por voto parlamentar e assento presidencial.

Quando nomeado, o Presidente desta comissão iniciou a negociação com a comissão do povo da sociedade civil, o que resultou na fusão dos processos, apoiados na sociedade civil e na legislatura. Consequentemente, uma nova e fundida comissão de revisão constitucional anunciou o seu mandato como “Revisão alargada”, cujo resultado seria a nova carta constitucional e não uma versão revista da Constituição de 1963.

A comissão de revisão constitucional publicou um novo projeto de Constituição (mais tarde, conhecida como Projeto Bomas), conjuntamente com o seu relatório, em 2002. Este projeto tornou-se na pedra basilar do diálogo nacional multi-interveniente, realizado no Bomas Centre, em Nairobi, a seguir as históricas eleições de 2002, ganhas pela oposição, que terminaram a permanência de 40 anos de Kanu no poder.

Os principais partidos políticos no Bomas dividiram-se mais tarde em dois campos, quando a unidade pré-eleitoral entre partidos da oposição naufragou. Um dos campos partidários (o do Presidente) liderou a saída do Bomas em 2004 e recusou a participação posterior. Mais tarde, nesse ano, as Conversações Bomas concluíram o diálogo sobre a Proposta Bomas, apresentada ao Procurador-Geral para publicação e discussão no Parlamento.

Esta revisão propôs um sistema executivo duplo com o Primeiro-Ministro como chefe de governo. Propôs ainda a distribuição alargada de poder em três níveis. Apesar de obrigado pela legislação de revisão a publicar a proposta de Constituição tal como emergiu do Bomas, o Procurador-Geral realizou alterações que reintroduziram o sistema presidencial de governo e diluíram a delegação. Esta proposta – conhecida como proposta Wako, depois do Procurador-Geral a ter apresentado a referendo nacional em novembro de 2005 e rejeitada por 58% por eleitorado, fazendo, assim, uma pausa neste processo.

A violência pós-eleições em 2007 e 2008 tornaram dolorosamente clara a necessidade urgente de reformas na arquitetura política do Quênia. Tal foi reconhecido no *National Accord Agreement* que Kofi Annan ajudou a realizar entre os partidos rivais. No entanto, era óbvio a partir das anteriores experiências de reforma que qualquer nova tentativa necessitaria de salvaguardas rígidas contra a manipulação partidária do processo de reforma.

A *Constitution of Kenya Review Act 2008* identificou quatro principais instituições que seriam envolvidas no processo de reforma e as suas interrelações, nomeadamente: um Comité de Peritos (CoE), a Comissão de Seleção Parlamentar, a Assembleia Nacional e um referendo popular.

Durante mais de um ano, o CoE, constituído por cinco peritos quenianos e assistido por três estrangeiros nomeados por Kofi Annan, trabalharam no interesse de mitigar os sentimentos nacionais no período pós-conflito. Claro que este não foi “apenas outro processo”, mas antes uma continuação do referendo de 2005. O mandato do CoE destinou-se unicamente a reconciliar as questões de contencioso nas duas propostas constitucionais anteriores. A consulta pública foi mandatada para obtenção de maior informação sobre como atingir a reconciliação. A presença de diversos peritos estrangeiros ajudou a elevar o perfil do CoE e reforçar a sua credibilidade como comité técnico e não político.

Foi necessária uma maioria de dois terços no Parlamento para adotar as alterações propostas pelo CoE à nova Constituição. A capacidade dos políticos individuais e dos partidos para influenciar o conteúdo da nova Constituição, com base nos seus interesses específicos foi, assim, limitada.

No entanto, as negociações interpartidárias e a construção de consensos em duas questões de contencioso – nomeadamente o tipo de sistema político e o nível de descentralização – foram cruciais para gerar uma base de apoio político suficientemente alargada para assegurar a adoção da nova Constituição no Parlamento. Apensar de ser necessária apenas uma maioria simples, era claro que tal não seria realizado se não fosse conseguido um acordo nessas duas questões.

No dia em que foi apresentado ao Parlamento o novo projeto de Constituição, foram propostas 150 alterações mas nenhuma conseguiu obter o apoio da necessária maioria de dois terços. O referendo eventualmente adotou o documento com mais de dois terços dos votantes a favor e uma participação de mais de 70%.

Passados vinte anos de um processo constitucional problemático, os cidadãos quenianos finalmente adotaram uma nova Constituição a 4 de agosto de 2010. Apesar da sua adoção bem sucedida, esperam-se novos desafios em termos de implementação. Dado que as Constituições não são documentos operacionais em si, necessitam de ser traduzidos em legislação complementar, mecanismos institucionais, orçamentos e políticas. Tal necessita de uma conceção cuidada. À luz da importância desta fase, o Quénia nomeou uma nova instituição para supervisionar a implementação da Constituição, um processo que provavelmente durará muitos anos.

CASO PRÁTICOS

Malawi



33

Lições chave

- Falta de enraizamento do processo de reforma quando a vontade política esteve disponível;
- Esforços substanciais para permitir a contribuição de instituições públicas e cívicas nas reformas;
- Conferências constitucionais nacionais utilizadas para iniciar o processo de construção de consensos;
- Atrasos na reforma por interesses políticos estreitos no executivo; e
- Clima político difícil para escrutínio público dos processos políticos.

O atual processo de reforma constitucional no Malawi teve incício em 2005. A Constituição existente (adotada em 1994) possui diversas inconsistências internas, em parte como resultado de diversas alterações que refletem os interesses individuais de atores políticos específicos. A luta frequente na arena política fortaleceu ainda mais a percepção de um enquadramento legal que não consegue abordar de forma adequada as questões da governação.

O início do atual processo de reforma foi fraco em termos legais e políticos. Apesar da Comissão Legal do Malawi (MLC) ter sido mandatada pelo executivo para iniciar o processo através de consultas públicas e realização de uma proposta de revisão, não foram definidos quaisquer mecanismos legais, não existindo qualquer garantia de seguimento do seu trabalho.

Em termos políticos, a decisão de iniciar um processo de reforma foi largamente conduzida pelo executivo. Depois da discussão da legislação com a Frente Democrática Unitária (UDF) no início de 2005, o Presidente Mutharika retirou-se do partido e prosseguiu como Presidente independente. Tendo o apoio de apenas alguns membros do parlamento, era do seu interesse a anulação da existência de diversas cláusulas constitucionais, tais como a eliminação de mudança de partidos.

A decisão de iniciar as reformas foi claramente não baseada num acordo inter-partidário firme e publicamente anunciado para uma consolidação democrática posterior. Isto significou que não existiu qualquer acordo alargado sobre os objetivos exatos, a calendarização ou processo, muito menos um acordo sobre os princípios democráticos orientadores da reforma.

No entanto, a MLC iniciou um processo de consciencialização e de consulta significativo. Convidaram proactivamente o público em geral para dar opiniões e

organizaram reuniões de consulta com um vasto leque de grupos de interesse. Compilaram as opiniões em "Documentos de Emissão", apresentados a 300 participantes na primeira Conferência Constitucional Nacional.

Com base neste trabalho de campo, foi seguidamente mandatada uma Comissão Legisladora Especial (SLC) para rever a Constituição de 1994, abordar as diversas discrepâncias internas e realizar recomendações de melhoria. O seu relatório final foi discutido numa conferência constitucional mais alargada, que abordou a Constituição artigo por artigo. A SLC apresentou finalmente o seu relatório ao Governo em agosto de 2007.

Foi esta a altura na qual as consequências das bases deficientes políticas e jurídicas do processo se tornaram evidentes. Com base no sólido trabalho preparatório da SLC, o Ministro da Justiça deveria apresentar as propostas de reforma ao Parlamento. No entanto, nada aconteceu desde agosto de 2007.

É claro que diversas recomendações chave constitucionais emergentes da fase de consulta foram consideradas pelo executivo como contrárias aos seus interesses. O relatório da SLC, por exemplo, propôs um limite de 50% + 1 para as eleições presidenciais, quando o Presidente Mutharika foi eleito apenas com 36% da votação. A Comissão propôs ainda o corte do mandato do governo para nomeação dos membros da Comissão Eleitoral o que não foi prontamente aceite. Finalmente, o Presidente tinha pressionado uma reforma que lhe permitiria nomear e/ou demitir o Vice-Presidente, medida ainda não adotada pela SLC. O Presidente, posteriormente, não ordenou ao Governo a apresentação da Lei de Reforma Constitucional no Parlamento.

O processo de reforma constitucional e as questões específicas ainda não tinha sido popularizado ao ponto de existir uma mobilização imediata de protestos. Além disso, as pessoas pagam um preço cada vez maior por levantarem a sua voz na atual conjuntura política no Malawi.

Apesar do enquadramento legal do processo de reforma constitucional no Malawi ser bastante semelhante ao do Gana, o contexto político e popular no qual tem sido moldado é francamente diferente. Neste sentido, o processo de reforma do Malawi teria beneficiado de um enraizamento legal mais forte, tal como o do Quênia, do processo de reforma no seu início e de um acordo interpartidário alargado, igual ao do Quênia.

CASO PRÁTICOS

Zimbabwe



35

Lições chave

- Comité interpartidário colabora em termos de polarização política extrema;
- O processo de reforma constitucional é muito dependente da construção de consensos políticos;
- Pressão política regional continuada e forte de grande importância;
- Os mecanismos desbloqueadores estratégicos salvaram o processo diversas vezes;
- A consciencialização e consulta popular tem sido altamente politizada; e
- Envolvimento da sociedade civil com as linhas partidárias, com espaço limitado para o escrutínio cívico.

Após as muito disputadas, violentas e boicotadas eleições de 2008 e sob uma severa pressão internacional, os três principais partidos políticos do Zimbabwe negociaram um Acordo Político Global (GPA) e formaram um governo de "unidade". A reforma constitucional tornou-se um importante componente deste acordo, destinado a abrir caminho a novas eleições a serem organizadas em melhores circunstâncias.

Apesar do processo de reforma constitucional no Zimbabwe dar aos três principais partidos uma saída do bloqueio político do país, os níveis de polarização política extremos estão claramente a afetar o processo em si.

Em fevereiro de 2009, um Comité de Seleção Parlamentar Constitucional (COPAC) constituído por 25 membros, foi formado, compreendendo membros parlamentares dos três principais partidos e diversas autoridades tradicionais influentes. Apesar dos níveis de animosidade extremos, os membros parlamentares do Zimbabwe de todos os quadrantes começaram a reunir, constituindo um secretariado conjunto e continuando a trabalhar colaborando no processo de reforma. Foram realizados esforços para estabelecer laços pessoais melhores entre os principais atores envolvidos e para construir uma confiança mútua – ou, pelo menos, reduzir a desconfiança.

A primeira tarefa do COPAC foi o aumento da consciencialização popular e a consulta dos cidadãos comuns sobre os principais pontos da reforma constitucional. Mesmo as mais pequenas tecnicidades rapidamente se tornaram politicamente sensíveis e levaram semanas de negociações tripartidas para chegar a acordos sobre questões insignificantes tais como a seleção dos redatores do relatório. Enquanto o ZANU-PF impunha que fossem funcionários públicos a realizar os relatórios, ambos os MDCs gostariam que fossem representantes da sociedade

civil a fazê-lo. Eventualmente, as partes acordaram que uma equipa conjunta de representantes do ZANU-PF, do MDC-T e do MDC-M realizaria os relatórios. Dentro deste contexto de polarização e desconfiança extremas, cada passo do processo de reforma do Zimbabwe tem necessitado de negociação extensa.

No entanto, tem vindo a ser realizado progresso e a agenda de consulta foi acordada numa reunião participada por todos os intervenientes, em julho de 2009. Mais de 1400 pessoas foram formadas e divididas em equipas para realizar as sessões de participação a nível local. Os partidos forneceram 30% dos membros das equipas e os restantes 70% provêm de organizações da sociedade (apesar dos três partidos as terem selecionado). Depois de mais de 12 meses de consulta, 30% dos cidadãos informaram uma equipa de investigadores da Afrobarometer que participaram diretamente nas consultas apesar de apenas uma minoria estar satisfeita com a qualidade global das mesmas.

Os três partidos enfrentaram seguidamente outro grande desafio que resultou em bloqueio, nomeadamente a questão de como deverão analisar e reagrupar muitas das opiniões (contraditórias) que receberam. Depois de prolongadas negociações, conseguiram novamente acordar num mecanismo que combinou estratégias de análise quantitativas e qualitativas.

As relações interpartidárias extremamente polarizadas têm tido um impacto contínuo sobre o processo de reforma constitucional. Quando a temperatura global interpartidária sobe, os debates sobre a reforma são imediatamente afetados. Tal foi evidente, por exemplo, quando o MDC-T saiu do governo, no último trimestre de 2009, como resultado da pouca implementação global do GPA. Foi quase impossível o COPAC verificar qualquer progresso nessa altura.

No entanto, o processo de reforma constitucional do Zimbabwe está concebido institucionalmente de forma a ter que ultrapassar obstáculos. Os três partidos detêm a presidência dos 25 membros do COPAC e, em caso de bloqueio a esse nível, está prevista a intervenção de um comité de gestão superior. Esta equipa compreende os três principais negociadores do GPA, os copresidentes do comité selecionado e o Ministro dos Assuntos Constitucionais e Parlamentares.

As calendarizações para a finalização do processo são difíceis de determinar, dado que as reformas estão a acontecer num local que permanece volátil. Mesmo se o COPAC conseguir um projeto de Constituição, endossado pelos três partidos e aceite pela maioria dos cidadãos num referendo, os artigos relativos às eleições ainda devem ser implementados.

Existe ainda um longo caminho a percorrer. A dinâmica política e os súbitos incidentes com o ZANU-PF e o MDC-T, bem como a pressão internacional (principalmente dentro da região africana) continuarão a ter impacto no processo de reforma constitucional do Zimbabwe.

CASO PRÁTICOS

Bolívia



37

Lições chave

- Um diálogo interpartidário para quebrar o bloqueio e um processo de reforma constitucional ganho não pela Assembleia Constituinte (CA) mas por promoção do compromisso e aceitação mútua entre as partes e entre o Presidente e o Congresso;
- A reforma constitucional emerge como um processo altamente político apesar da falta de confiança na sociedade e é visto como uma fonte de problemas governativos com os partidos políticos ainda a desempenharem um papel dominante; e
- O processo de reforma constitucional contribuiu indiretamente para o aprimoramento das orientações ideológicas dos partidos políticos pela estrutura das negociações e a realização de dois processos eleitorais em dois anos (eleições para o CA e o referendo).

A Bolívia foi classificada como um dos países com maiores desigualdades no mundo, tendo o Banco Mundial atribuído um segundo lugar depois do Brasil, em 2003. A Bolívia possui ainda a maior proporção (cerca de 60%) de indígenas na América Latina, com base em critérios linguísticos.

Os movimentos indígenas reunindo 36 comunidades foram bem-sucedidos na imposição de uma agenda multiétnica, na qual todas estas comunidades são reconhecidas, que culminou na 18ª Constituição da Bolívia, em 2009. Muitos viram a reforma constitucional como uma oportunidade para recriar o estado e como uma pedra basilar do movimento histórico de "refundação" com a sua interpretação alternativa da conquista espanhola da região.

O congresso passou legalmente a chamada para a assembleia constitucional em 2005, a seguir a exigências crescentes de movimentos sociais e manifestações de rua. Em dezembro desse ano, o candidato Evo Morales do *Movimiento al Socialismo* (MAS), um líder indígena, ganhou as eleições presidenciais com 56% da votação, baseado nas promessas de convocação da Assembleia Constitucional (CA). As eleições dos 255 membros da CA foram realizadas simultaneamente com um referendo sobre a unidade nacional, em 2006.

O MAS ganhou 137 lugares, apenas três lugares a menos do que a maioria de dois terços requerida por lei para a adoção da nova Constituição. Além disso, a composição da CA refletiu o domínio do MAS nas regiões ocidentais do país, enquanto os 60 lugares do seu principal rival, o partido Podemos, dominou nas regiões orientais.

Os primeiros quatro meses da CA, entre novembro de 2006 e fevereiro de 2007 foram gastos a debater os procedimentos técnicos da elaboração, com cada grupo a encarar as discussões como uma ferramenta ao serviço dos seus interesses. O MAS tinha esperança em aprovar cada artigo por maioria simples enquanto que o Podemos e os seus apoiantes na CA exigiam uma maioria de dois terços. De facto, o acordo sobre este limite foi uma pré-condição para uma participação posterior na CA, com divisões na Assembleia a levar à violência nas ruas e nas regiões.

A CA finalmente aprovou as suas regras de procedimentos a 14 de fevereiro de 2007, quando 81% dos seus membros acordaram sobre o texto global e dois terços votaram a favor da análise de artigos individuais. Uma proposta apenas poderia ser reconsiderada se mais do que um terço da assembleia propusesse um texto alternativo. A falha em conseguir uma maioria de dois terços resultaria numa procura de um novo texto pelo mecanismo de diálogo interpartidário; quaisquer diferenças irreconciliáveis seriam resolvidas por referendo popular.

Com a intenção declarada do MAS de “refundar” a Bolívia, a CA tornou-se um campo de batalha com os membros mais ambiciosos a lutar por posições partidárias exclusivas. Tal teve o potencial de iniciar o conflito, considerando que os interesses reais por detrás das posições do MAS incluíam a nacionalização da economia (com base em hidrocarbonetos), a redistribuição de terras e o renascimento – se não o verdadeiro domínio político – das populações indígenas.

A CA realizou diversas consultas populares e visitas a locais com os seus comités temáticos, embora não seja claro até que ponto as opiniões recolhidas formaram a nova Constituição. Simultaneamente, a mobilização dos cidadãos em grupos de interesse e movimentos sociais, particularmente num contexto de baixa confiança nas relações entre partidos políticos e a sociedade civil, apresenta o crédito de alguns ganhos consideráveis realizados por cidadãos indígenas e pelos pobres nas provisões da nova Constituição.

As tensões entre os dois principais partidos (MAS e Podemos) intensificaram-se e tornaram o diálogo construtivo praticamente impossível. Foi criado um avanço no impasse pela *Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria* (fBDM) quando esta encontrou dois representantes proeminentes mas moderados de cada partido para reabrir as conversações. Tal gerou um novo fôlego. O processo foi salvo e o texto foi apresentado à CA. Foi formada uma nova comissão multipartidária, liderada pelo Vice-Presidente Álvaro García Linera. No entanto, nem todos os acordos conseguidos (incluindo o da autonomia regional) foram refletidos na Constituição.

A 24 de novembro de 2007, a CA aprovou uma versão preliminar do total da Constituição. O MAS e seus aliados clamaram que a oposição tinha boicotado as fases finais do voto na Assembleia e incitou a violentos protestos contra a CA, forçando-a a mudar-se para uma escola militar nas proximidades, para proteção. Em 8 de dezembro de 2007, a Assembleia Constituinte mudou as suas sessões para Oruro, referindo preocupações de segurança.

A maior parte dos membros dos partidos da oposição recusou, de facto, a participação no voto, apesar de terem participado 165 dos 255 delegados. A versão final da Constituição foi aprovada artigo por artigo numa sessão de voto de maratona pela noite fora e a aprovação da versão foi anunciada a 9 de dezembro de 2007. Foi sintetizada e alterada por uma comissão de edição em La Paz. Os líderes de diversos partidos da oposição e comités civis conservadores de cinco províncias referiram que não podiam reorganizar o novo texto, clamando que tinha sido ilegalmente aprovado.

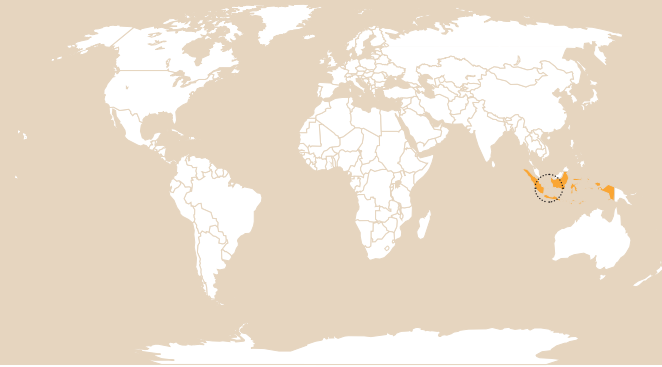
A 14 de dezembro de 2007, o Presidente da CA apresentou o complexo texto ao Congresso Nacional Boliviano, para legislar um referendo. No dia seguinte, foram realizadas marchas e comícios a favor da nova Constituição, na capital La Paz, enquanto na capital administrativa de Santa Cruz, foram realizados comícios a favor de um "Estatuto Autónomo", extraconstitucional.

O texto constitucional foi ainda alterado depois do diálogo entre o Presidente e os partidos da oposição, em setembro de 2008, e no Congresso, durante as negociações para um referendo em Outubro de 2008.

A 23 de outubro de 2008, o Congresso Boliviano aprovou a realização de um referendo sobre a nova Constituição, que teve lugar a 25 de janeiro de 2009. A nova Constituição entrou em vigor a 7 de fevereiro de 2009, aprovada por uma maioria de 61.7% dos bolivianos.

CASO PRÁTICOS

Indonésia



Lições chave

- A necessidade adesão de alguns dos detentores existentes do poder e influência tornou algumas reformas possíveis apesar de não necessariamente extensas;
- As negociações entre líderes em exercício e emergentes mas concorrenciais permitiram a transferência pacífica de poder e o surgimento de uma conjuntura democrática exequível;
- A negociação interpartidária frequentemente determina reformas e produz uma Constituição que é o compromisso mais viável;
- É útil discutir *a priori* o âmbito da reforma (neste caso, das alterações) a um nível "aceitável"; e
- Um processo participativo tem vantagens mas deve ser acompanhado por esforços deliberados para assegurar que os participantes estão bem informados.

As manifestações públicas na Indonésia, em 1998 a clamar democracia levaram à remoção do exército do há muito Presidente Suharto e à introdução de reformas. Estas tinham por objetivo a reforma da conjuntura institucional democrática para facilitar eleições livres em 1999, mas, nesta altura, não manifestavam grandes disparidades ideológicas. A pressão para eleições em breve eclipsou os pedidos de reforma constitucional, com a maioria dos partidos políticos participantes nas eleições a solicitar alterações constitucionais substanciais apenas depois das mesmas eleições. Quando concluídas, o detentor do processo de reforma constitucional tornou-se no Parlamento eleito de novo (MPR).

Em 1999, uma sessão geral do MPR acordou em realizar reformas constitucionais com base em consensos e negociações entre partidos parlamentares. O âmbito da reforma foi acordado no sentido de alterar a Constituição de 1945, venerada como um documento histórico em vez de elaborar uma outra a partir do zero.

Um comité parlamentar (Panitia Ad Hoc 1 ou PAH1) refletindo a composição e equilíbrio político no MPR foi mandatado para gerir a reforma constitucional. Este comité imediatamente reafirmou os princípios constitucionais da Constituição de 1945, entre eles os princípios integracionistas *pancasila* e a manutenção do sistema presidencial, apesar destes não terem sido mais discutidos na altura.

Além disso, foi decidido que se não fosse conseguido qualquer consenso sobre uma proposta de alteração, continuaria a ser aplicado o texto original. Por exemplo, o controverso debate sobre o papel constitucional da religião islâmica foi resolvido desta forma quando os partidos, incapazes de recolher apoio para a legislação com base na lei sharia concederam a retenção do texto original (que, em todo o caso, era mais aberto e poderia apresentar um resultado favorável).

O comité parlamentar realizou as suas quase semanais reuniões em público e ainda consultou a opinião pública através de audições em Jacarta e nas províncias. O seu trabalho foi, no entanto, eclipsado pela euforia do início da campanha para as eleições presidenciais.

Em julho de 2000, o comité parlamentar apresentou as suas completas reformas, delineando as propostas acordadas para alteração da Constituição de 1945 e, em alguns casos, propondo alternativas se nenhum consenso fosse atingido. O MPR abriu novas negociações sobre o relatório. Entre os seus membros, os apoiantes da antiga ordem (incluindo representantes militares conservadores) argumentaram que as propostas foram demasiado longe.

À medida que o espírito de compromisso no comité parlamentar começou a falhar, ao MPR faltavam os procedimentos necessários para permitir uma discussão mais aprofundada e construção de compromisso, enquanto alguns membros eram demasiado novos e pouco informados para discutir o complexo relatório. Na realidade, apenas cerca de um terço das propostas do relatório do comité foi discutido. A complicar o desacordo interno dentro do MPR, os outros grupos de interesse visados pelas reformas constitucionais, incluindo as elites não representadas no MPR, começaram a atacar a sua credibilidade como único órgão de revisão.

Em 2002, o MPR foi capaz de resolver diversas questões, embora não sem controvérsia. As questões resolvidas incluíram a questão da descentralização; a inclusão dos direitos humanos; o estatuto do DPR como organismo eleito; a finalização da representação legislativa da polícia e dos militares e a afinação de alguns dos poderes do Executivo.

As resoluções apenas foram tornadas possíveis uma vez que um acordo tático entre o comité parlamentar e os dois principais partidos líderes no MPR facilitaram a emergência de liderança no executivo que ratifique um pacote de alterações finais em face da ausência de consenso total sobre as alterações. O acordo em si apenas foi possível uma vez que passou largamente despercebido no contexto das reviravoltas ocorridas dentro do executivo durante grande parte de 2001.

CASE STUDY

Iraque



Lições chave

- O consenso político, particularmente em sociedades divididas, é fundamental e necessário quando se produz uma Constituição legítima;
- Em situações onde os protagonistas nacionais não possuem, de forma inevitável e justificável, controlo suficiente sobre os seus próprios processos de reforma, poderá ser inevitável um papel mais forte (e mesmo a sua predeterminação) por protagonistas estrangeiros;
- O princípio da participação minoritária deve considerar a necessidade de articulação dos seus papéis (grupos minoritários) além da mera participação nos órgãos relevantes envolvidos no processo de reforma constitucional; e
- A legislação relevante estruturante do processo de reforma deve tentar ser completa, cobrindo todos os aspetos e fases relevantes da reforma constitucional.

O processo de reforma constitucional deste caso prático foi realizado entre 2003 e 2005, durante a ocupação do Iraque (ao abrigo da Res. 1483 da ONU) e sendo administrado pela Autoridade Provisória de Coligação apoiada pelos EUA. Em janeiro de 2005, foi constituída uma assembleia nacional de transição para supervisionar a elaboração de uma Constituição, ratificada em referendo em outubro de 2005.

Com uma maioria árabe de Xiitas de 60% à época, as garantias concretas para as minorias constituíam uma questão constitucional chave. Em 2004, o CPA tinha sido forçado pelos líderes religiosos do Iraque a anular o seu plano para nomear uma conferência nacional de enquadramento de uma Constituição. Em vez disso, foram realizadas eleições para a assembleia nacional de transição dentro do enquadramento legal definido pela Legislação de Administração durante o período de transição (TAL), que foi resultado das negociações entre os Estados Unidos e a liderança Xiita.

O TAL foi importante uma vez que definiu não só as estruturas provisórias de governo e o processo de realização da Constituição mas também porque dirigiu o âmbito de algumas questões na Constituição final. Por exemplo, definiu que a Constituição final teria que ser finalizada dentro de seis meses, a 15 de agosto de 2005, e apresentada para aprovação popular até 15 de outubro de 2005.

Provocou ainda que o processo começasse do zero, com a nova assembleia nacional eleita de novo, em caso de rejeição do referendo ou da incapacidade

da assembleia nacional em produzir uma proposta até meio de agosto, aumentando assim a fasquia para os responsáveis.

Uma provisão não acordada por consenso dizia respeito ao limite de votos necessários para adoção da Constituição no referendo. Alguns partidos consideravam que o requisito para adoção da Constituição – nomeadamente o voto por maioria simples a favor e a aprovação por dois terços dos votantes pelo menos em três divisões administrativas – não era apenas demasiado rígido mas igualmente contrário à maioria e, portanto, não democrático.

Na eleição de janeiro de 2005, boicotada pela maior parte dos sunitas iraquianos (de facto, o resultado sunita foi cerca de 2%), foi eleita uma assembleia nacional de transição com mandato duplo para legislar e enquadrar uma nova Constituição permanente. A assembleia de transição concebeu as suas regras de procedimento e nomeou um comité constitucional (posteriormente, chamado de comissão) para gerir as negociações e elaboração constitucional.

Inicialmente, este comité era composto de 55 membros, representando o equilíbrio político da assembleia, onde os xiitas iraquianos controlavam essencialmente 48% da representação. Depois de uma longa negociação sobre números, possivelmente para castigar os iraquianos sunitas pelo seu boicote às eleições, o comité constitucional foi aumentado para implementar a participação crescente sunita, com a inclusão de 10 membros sunitas não eleitos adicionais como conselheiros *ex officio*. O comité foi visto como mais inclusivo e representativo, pelo menos nas fases finais do seu trabalho.

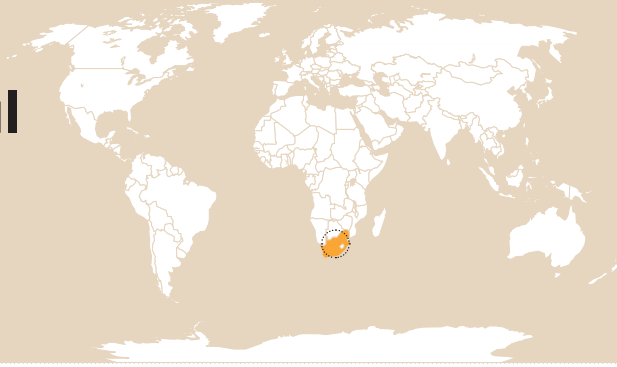
Apesar do TAL reconhecer o papel da consulta pública sobre a Constituição, a maior parte deste processo foi realizado através das Nações Unidas; a opinião pública esteve apenas disponível depois das propostas constitucionais serem aprovadas no comité. No entanto, o público teve um papel a desempenhar no referendo.

A proposta produzida pelo Comité, em agosto de 2005, foi apresentada ao conselho de líderes apenas a semanas, de acordo com o TAL, do final do prazo para aprovação antes do referendo. Nesta fase, existia alguma nebulosidade relativamente às regras do papel exato dos líderes no que diz respeito à proposta. Para alguns observadores, tal apresentou a oportunidade para os Estados Unidos, em particular, influenciarem as alterações, participando nas negociações do conselho, um órgão representativo menos inclusivo do que o comité de elaboração constitucional.

A Constituição que emergiu, apesar de reconhecer as comunidades iraquianas e as normas e princípios gerais da lei religiosa, familiar à maioria dos iraquianos comuns, sujeitou-os aos princípios internacionais de direitos humanos dos indivíduos.

CASO PRÁTICOS

África do Sul



Lições chave

- Apesar da participação popular ser crucial no processo de reforma, foi o “consenso suficiente” interpartidário que garantiu o sucesso do processo;
- O processo lutou por ser o mais contemporâneo possível, não descurando, simultaneamente, importantes factos e desenvolvimentos históricos que o antecederam;
- O facto de ter sido dado tempo suficiente tornou possível que os diversos setores da sociedade participassem no processo e, em última análise, se identificasse com o resultado; e
- A utilização de “princípios constitucionais imutáveis” proporcionou um mecanismo de construção de confiança valioso e salvaguardou o objetivo da nova Constituição, assegurando que esta cumpria o acordado no início do processo.

As “conversas sobre conversas” entre representantes do governo da África do Sul e o Congresso Nacional Africano (ANC) já tinham começado no final dos anos 1980s, levando a um acordo preliminar para formalização destas conversas numa estrutura democratizante da república e no final do apartheid.

Em 1990, o Presidente de Klerk, cujo Partido Nacional (NP) tinha definido a regra do apartheid em 1948, levantou a proibição sobre o ANC e outros partidos político, permitindo o seu regresso do exílio. Em 1992, as conversas cristalizaram num fórum de diálogo multipartidário, conhecido como Convenção para a África do Sul Democrática (CODESA), que acabou por se desintegrar mas não sem antes acordar um conjunto chave de princípios constitucionais.

No ano seguinte, foi lançada uma nova plataforma de diálogo, conhecida como Processo de Negociação Multipartidário (MPNP), que retirou lições de anteriores conversas e estreitou as suas aspirações a negociações sobre uma estrutura constitucional para a transição democrática. O Conselho de Negociação MPNP representava 26 partidos políticos e supervisionou sete comités técnicos, incluindo o Comité Técnico sobre assuntos Constitucionais, que preparou a Constituição interina de 1994.

A África do Sul elegeu seguidamente a Assembleia Constituinte (CA) para negociar e elaborar uma Constituição permanente no prazo de dois anos. Nas mesmas eleições, Nelson Mandela foi eleito o primeiro Presidente negro da África do Sul, com o anterior Presidente de Klerk como seu Segundo Vice-Presidente.

Esta estrutura de partilha de poder supervisionou a fase mais crítica do processo de realização da Constituição. Era inclusivo em termos de composição da CA, enquanto o secretariado da CA foi bem-sucedido no desenrolar de um processo de consulta que gerou, pelo menos, dois milhões de respostas do público. Na realidade, no entanto, as decisões chave sobre controvérsias constitucionais foram tomadas em conversas bilaterais fechadas entre o ANC e o NP, naquilo que foi chamado o princípio do “consenso suficiente”.

A Constituição interina de 1994 estipulada que a nova Constituição não poderia entrar em vigor até que três condições tivessem sido satisfeitas. Em primeiro lugar, a Assembleia Constitucional deveria adotar o novo texto constitucional com uma maioria de voto de dois terços; em segundo lugar, o texto teria que cumprir os novos princípios constitucionais acordados na fase pré-constitucional; e, em terceiro lugar, o Tribunal Constitucional deveria estar satisfeito quanto ao respeito e reflexão de tais princípios na proposta final do texto constitucional.

De acordo com as provisões acordadas em 1994 pelos negociadores, o Tribunal Constitucional deveria rever todo o texto em pormenor e à luz dos 34 princípios constitucionais. O texto deveria então passar um julgamento de certificação sob a forma de decisão unânime de todos os onze juizes ou por clara maioria. O texto passado pela CA não seria legalmente vinculativo a não ser e até que o Tribunal Constitucional certificasse que todas as suas provisões cumpriam os princípios constitucionais. Este procedimento foi inserido uma vez que o processo de escrita da Constituição foi um processo negociado, em oposição a um exercício populista ou de maioria.

As audiências de certificação tiveram início a 1 de julho de 1996. Os 29 partidos políticos representados na CA, em conjunto com grupos de interesse, puderam submeter informações e argumentos naquilo que se tornou a maior audiência da história jurídica da África do Sul.

A 6 de setembro, o Tribunal deliberou unanimemente que o texto adotado em maio de 1996 não poderia ser certificado uma vez que não cumpria na íntegra os princípios e condições acordados nas conversas multipartidárias. O Tribunal rejeitou ainda oito das suas cláusulas. Tal forçou a CA a voltar a reunir e abordar as questões em cima da mesa. A 7 de outubro, a CA apresentou um compromisso e votou um novo texto, apenas com o voto de um partido (o IFP) contra.

A 11 de outubro, o novo texto foi apresentado ao Tribunal Constitucional, que garantiu a sua aprovação unânime a 4 de dezembro. Este texto tornou-se na Constituição da África do Sul, que o Presidente Nelson Mandela promulgou em Lei a 10 de dezembro de 1996.

Conclusão destes casos práticos

Uma Constituição democrática é legitimada por consensos entre protagonistas políticos mas igualmente pela inclusão da voz dos cidadãos e de outras instituições, pelo menos sobre as questões mais controversas ou importantes. O processo constitucional deve tornar possível a chegada não à Constituição mais ideal mas a consensos políticos sobre os desafios constitucionais mais importantes.

Não deve ser assumido que a equipa de elaboração num processo constitucional é credível e aceite por todos, particularmente entre as partes envolvidas. Se o processo tiver por base negociações, as suspeitas mútuas envolvidas tendem a cristalizar na equipa de realização. Apesar da realização poder parecer técnica e necessitar (para muitos participantes) de conhecimento aprofundado sobre o assunto, é o fulcro de um processo político.

5 A reforma constitucional em fases

Os casos de países apresentados no capítulo anterior ilustram claramente a singularidade de cada processo de reforma constitucional. As diferenças de contexto político, os níveis de envolvimento popular, a extensão de conflitos sociopolíticos bem como a multiplicidade de normas significam que é difícil apresentar casos específicos de reformas constitucionais como sendo as “melhores práticas” que possam ser imediatamente relevantes em outras conjunturas.

Os oito casos práticos partilham, no entanto, diversas características e desafios gerais, abordados especificamente pelo país. Todos os processos de reforma incluíram esforços de consciencialização, construção de consensos, adoção e implementação. Sobretudo, os casos empíricos ilustram a *natureza política* da reforma constitucional e o papel central dos partidos políticos desempenhado ao longo destes processos.

As experiências empíricas da reforma constitucional demonstram que processos contenciosos de negociação interpartidária e de construção de consensos não forjam “Constituições ideais” ou “revoluções constitucionais”. Geram, predominantemente, passos modestos mas cruciais pelo longo caminho da reforma democrática gradual.

Este Capítulo destina-se a prestar uma visão geral das principais fases da reforma constitucional e apresentar as características comuns de cada uma destas fases. São incluídos exemplos dos casos práticos do Capítulo 4 para demonstrar, sobretudo, a importância da cooperação interpartidária na manutenção do processo de reforma. É sobre estas fundações empíricas que os princípios orientadores da reforma contitucional, delineados no início desta publicação, se constroem.

FIGURA 5.1

Principais fases da reforma constitucional



Os processos de reforma constitucional progridem ao longo de fases similares, cada um com diversas características chave que devem ser abordadas de forma específica do país.

Os protagonistas do processo de reforma constitucional são confrontados com diversos desafios semelhantes dentro destas fases em particular. A figura 5.2 apresenta uma visão geral destas questões recorrentes e oferece uma orientação útil na procura de soluções específicas do país.

FIGURA 5.2

Características das fases da reforma constitucional



Estas características são esclarecidas de forma breve nos parágrafos seguintes e ilustradas com exemplos dos casos práticos. Novamente, a intenção não será a apresentação de um modelo para os países em processo de reforma constitucional mas antes a apresentação de um ponto de referência originado por experiências de reforma reais e informação para discussões específicas do país.

5.1 Fase preparatória

A criação de uma fundação sólida para a reforma constitucional antes de entrar num processo deliberativo, por vezes longo e politicamente sensível, é crucial para um resultado bem-sucedido. As questões a considerar durante esta fase são:

- **Definição de objetivos e geração de compromissos no processo de reforma**

Os casos do Gana, Indonésia e África do Sul contrastam claramente com a experiência Malaia. Apesar de, em casos anteriores, o diálogo interpartidário sobre os objetivos e âmbito das reformas terem criado a base política para tais

reformas, o último caso foi mais largamente orientado pelo executivo do exterior. Todos os casos práticos ilustram os partidos políticos são os protagonistas ao longo de todo o processo de reforma constitucional. A elaboração de acordos interpartidários sobre os objetivos da reforma nesta fase inicial é um ponto crucial.

- **Acordo sobre os princípios democráticos básicos para orientação do processo de reforma**

O caso sul-africano é o referido mais frequentemente a este respeito. Nada menos do que 34 princípios constitucionais foram definidos *a priori*. Além disso, o Tribunal Constitucional foi mandatado para verificar se a nova Constituição cumpria os princípios democráticos básicos no final do processo de reforma. No Gana, a Comissão de Revisão Constitucional estipulou publicamente numa fase inicial que o processo de reforma deveria salvaguardar a unidade nacional (conteúdo) e ser conduzido de forma inclusiva e independente (processo). No vasto país da Indonésia, os princípios básicos de integração nacional e unidade informaram quer o processo de reformas subsequente e as deliberações de conteúdo. A legislação que orientou o processo de reforma no Iraque salientou (entre outros fatores) a necessidade de salvaguardar os direitos das minorias. O princípio legislativo foi utilizado mais tarde no processo para aumentar a representação da minoria Sunita nas deliberações. Estas experiências práticas ilustram a vantagem de um acordo numa fase inicial relativamente a diversos princípios democráticos que orientam (e salvaguardam) o volátil processo de reforma e as deliberações de conteúdo posteriores.

- **Realização de consensos sobre caminhos, calendarização e orçamento para a reforma**

A experiência mostra a importância da enumeração dos diferentes passos de todo o processo de reforma antes de iniciar deliberações de conteúdo. Tal ajuda a reduzir controvérsias no processo de reforma numa fase posterior quando as opiniões contraditórias poderão persistir e as relações entre os participantes poderão ser tensas. A falta de um agendamento claro é um dos principais pontos fracos do processo de reforma atualmente em curso no Gana. Apesar de uma agenda evitar frequentemente que as deliberações de conteúdo sejam demasiado longas, o caso iraquiano sugere que possuir uma agenda demasiado ambiciosa também constitui um desafio. Os mais recentes esforços de reforma no Quênia parecem oferecer um exemplo de caminho e calendarização que contribuiu com sucesso para a manutenção da pressão nos protagonistas envolvidos. Finalmente, um orçamento realista (e publicamente conhecido) para o processo de reforma diminui o risco do processo de reforma ficar parado a meio por problemas financeiros.

- **Seleção das instituições que orientam o processo de reforma real**

As instituições envolvidas na reforma constitucional são muito específicas tal como pode ser visto nos casos práticos. As instituições envolvidas incluem as Assembleias Constituintes, as Comissões de Revisão Constitucional, Comités de Peritos, Comités Parlamentares, a legislatura e o executivo. Apesar das escolhas institucionais serem específicas de contexto, existe uma lição genérica

legal e política a ser aprendida. Os casos da Bolívia, do Quênia e do Malawi, em particular, ilustram a importância da definição das relações formais entre as instituições envolvidas na reforma com a legislatura e o executivo. Todos os casos práticos demonstram igualmente que as escolhas institucionais realizadas devem, antes de tudo, permitir a construção de consensos entre os principais intervenientes políticos sobre os desafios constitucionais mais exigentes em vez de definir um processo demasiado ambicioso de implementação de uma Constituição ideal.

- **Identificação das principais questões constitucionais para consulta e debate**

Na preparação da consulta popular, as conferências de intervenientes e negociações políticas em alguns casos práticos ilustram as vantagens de conseguir um acordo político sobre as principais questões constitucionais a serem abordadas. No Gana, os partidos políticos identificaram conjuntamente as 30 principais questões para reforma, com base em anos de debate público e informações académicas. No Zimbabwe, os três partidos acordaram numa lista de prioridades para consulta depois de um processo de negociação longo e delicado e, no Quênia, as negociações políticas centraram-se em dois assuntos políticos principais, nomeadamente a descentralização e o mandato executivo. As opiniões dos cidadãos comuns não podem ser recolhidas para cada artigo constitucional mais tarde no processo. Assim, um programa de consulta exequível necessita de esforços atempados para concordância sobre uma lista de prioridades de questões constitucionais.

- **Acordo sobre o mecanismo de análise e tratamento de opiniões populares**

Se forem previstos programas de consulta popular, a calendarização de tais iniciativas é importante, tal como é a implementação de um mecanismo de tratamento de opiniões divergentes largamente aceite. No caso iraquiano, por exemplo, os resultados da auscultação pública foi colocado na mesa apenas quando a maioria das questões já tinha sido resolvida. No Zimbabwe, a falta de um mecanismo claro de pesagem e tratamento das opiniões populares levaram a um impasse político que apenas foi resolvido depois de semanas de negociações interpartidárias. Igualmente, no Gana, os membros da Comissão indicaram que enfrentaram alguns desafios no tratamento de muitas opiniões populares expressas.

5.2 Fase de consciencialização e de consulta

A promoção da consciencialização popular do processo e do conteúdo da reforma constitucional e a ativação da participação possui o potencial de contribuição para a legitimidade e sustentabilidade do resultado final.

- **Prestação de informação e de educação cívica para aumentar a consciencialização popular**

Se um processo de reforma constitucional permitir a participação pública, é essencial que as pessoas estejam bem informadas e educadas sobre as principais questões constitucionais em questão, bem como sobre as principais características do processo de reforma em si. Na Bolívia, no Gana e na África do Sul, as campanhas de informação públicas gerais e os programas de educação cívica foram organizados por instituições de reforma sobre assuntos de conteúdo e questões processuais. No Iraque, esta tarefa foi predominantemente realizada, apesar de numa fase mais tardia, pelas Nações Unidas. A atual comissão de reforma no Gana beneficiou igualmente dos esforços de uma instituição em funcionamento desde o início dos anos 1990s e constitucionalmente mandatada para prestar educação cívica e política numa base mais estrutural do que *ad hoc*. Em alguns casos, poderá existir a necessidade de definir um mecanismo de monitorização para verificação da neutralidade de tais programas de informação e educação. Além destes esforços relativamente equilibrados, os programas de informação de influência e de educação cívica são sempre conduzidos por grupos de interesse políticos, cívicos e religiosos com base nos seus próprios interesses pessoais. A Bolívia, o Quênia e o Zimbábue são disso exemplos óbvios. Tal sublinha, novamente, a natureza altamente política de cada fase do processo de reforma constitucional.

• Assegurar a participação popular no processo de reforma

O povo participou largamente nos processos de reforma constitucional na Bolívia, no Gana, no Quênia, na África do Sul e no Zimbábue. Mais de dois milhões de opiniões foram registadas na África do Sul, enquanto que, no Gana, todas as divisões administrativas foram visitadas duas vezes, com a utilização de ferramentas de comunicação modernas, o que gerou mais de 80.000 opiniões registadas pela Comissão de Análise Constitucional do Gana. Na Bolívia, os diversos grupos de interesse foram o canal principal de participação indireta, com a eleição dos órgãos de análise constitucional a permitir a representação democrática. Tal foi igualmente verdade no Iraque, embora em menor escala devido ao boicote parcial das eleições. No Malawi, foram organizadas conferências de intervenientes e a sociedade civil participou ativamente apesar das ligações aos cidadãos comuns serem muito mais fracas. A participação popular possui o potencial de contribuição significativa para a legitimidade do resultado final de um processo de reforma constitucional e para a definição de fundações de um referendo conclusivo. Por outro lado, os casos iraquiano e indonésio ilustram que a participação popular direta limitada não impede necessariamente o processo de atingir os seus resultados. Em casos onde as opiniões populares são recolhidas, existe a necessidade de uma abordagem sistemática de compilação de todas as contribuições realizadas, geralmente sob a forma de relatórios temáticos a serem apresentados e discutidos durante as deliberações de conteúdo posteriores e a fase de elaboração.

5.3 Fase de deliberação de conteúdo e de elaboração

Não existe qualquer modelo de definição institucional que permita a construção de consensos em questões constitucionais e a conclusão bem-sucedida de um processo de reforma constitucional. As negociações interpartidárias formam o verdadeiro coração desta fase e determinam, em grande parte, o resultado.

Com base nos casos do Capítulo 4, este capítulo salienta alguns dos elementos chave que afetam tal processo de negociação política.

- **Garantia de um elevado nível de Inclusividade durante as deliberações de conteúdo**

Antes da realização de conteúdo terem realmente lugar, a questão de quem se sentará à mesa das negociações é da maior importância. Dada a necessidade de ter todas as seções “políticas” representadas na sociedade, foram nomeados 25 representantes na Assembleia de Transição do Iraque. Depois de uma retirada de um número substancial de delegados da Assembleia Constituinte, na Bolívia, em 2007, o órgão perdeu demasiada legitimidade para elaborar uma Constituição aceitável. Na Indonésia, a inclusão de alguns dos detentores do poder em exercício foi essencial para conseguir as reformas pelos líderes emergentes, apesar de ter limitado igualmente o âmbito dessas reformas. Tal como as negociações políticas determinam em grande parte o sucesso do processo de reforma constitucional, a fase de deliberação de conteúdo e de elaboração deverá incluir todos os intervenientes políticos relevantes, incluindo grupos minoritários.

- **Definição de um mecanismo estratégico de tomada de decisão e de quebra de bloqueios**

Em face das diversas visões contraditórias e interesses divergentes, o tipo de mecanismo de tomada de decisão em vigor é um fator importante para o sucesso de todo o processo de reforma constitucional. Na África do Sul, os partidos foram capazes de avançar quando foi adotado o princípio de “consenso suficiente”, impedindo que o processo fosse desviado por interesses menores. Na Indonésia, a decisão de manter o texto da Constituição original, para questões onde não fosse possível obter consenso para reforma, assegurou o progresso. No Quênia, a necessidade de obtenção de uma maioria Parlamentar de dois terços para alterações específicas reduziu o impacto dos interesses menores incluídos na Constituição. Na Bolívia, a falha na alteração para obtenção de um apoio de uma maioria de dois terços na Assembleia Constituinte, ativou um mecanismo de quebra de bloqueio de diálogo interpartidário informal, enquanto que um referendo serviria como último recurso. Todos os casos práticos ilustram a importância de ter um processo de tomada de decisão e de quebra de bloqueio em vigor para estimular a construção de consensos apesar de tal ser realizado de forma muito específica.

- **Equilíbrio de transparência e negociações informais**

Todos os casos práticos contêm exemplos de momentos cruciais no processo de reforma, quando as discussões informais e as negociações à porta fechada permitem efetivamente um processo de dar e receber entre adversários políticos. No entanto, para assegurar a legitimidade do resultado final, a confiança popular no processo é importante, tal como o é permitir que as pessoas responsabilizem os seus representantes pelo resultado final, garantindo níveis de transparência das deliberações.

- **Manutenção de níveis de autonomia nos debates de reforma**

Todos os casos práticos apresentam, de forma, convincente, que as deliberações constitucionais não são discussões tecnocráticas que possam ser isoladas da interferência política ou obter níveis de autoridade “acima” da política. No Quênia, os compromissos interpartidários atingidos em questões difíceis, tais como a descentralização e os poderes executivos, constituíram um estímulo para todo o processo de reforma. No Zimbábwe, as relações interpartidárias globais e as negociações constitucionais determinaram cada pequeno passo do longo processo de reforma. Na Bolívia, não foi a Assembleia Constituinte que conseguiu apresentar um texto que fosse publicamente endossado; em vez disso, as negociações finais entre o Presidente e o Congresso e os partidos políticos fizeram realmente a diferença no final. Igualmente, na Indonésia, foram os compromissos políticos realizados na fase final em diversas questões que levaram ao progresso. A autonomia do processo de reforma constitucional é, portanto, grandemente relativa. É precisamente por esta razão que os princípios orientadores para a reforma constitucional apresentados nesta publicação se destinam principalmente a inspirar os partidos políticos.

- **Assegurar a coerência legal entre os artigos constitucionais adotados**

Diversas contradições legais entre artigos constitucionais surgiram em Constituições elaboradas na Europa de Leste, nos anos 1990s, que provocaram diversos desafios de governação na transição para a democracia. O envolvimento de peritos legais ao longo do fase de deliberação e, em particular, na fase de elaboração ajuda a prevenir tais desafios que possam surgir depois da Constituição ter sido adotada.

- **Mecanismos de informação e monitorização em vigor**

Assegurar que os participantes na fase de deliberação consultam regularmente os seus grupos de interesse e dão informação ajuda a criar uma base de apoio para os compromissos atingidos. A monitorização externa das deliberações e da revisão possui o potencial de manter a confiança do público no processo e manter as pessoas bem informadas.

5.4 Fase de adoção e implementação

Apesar de nem sempre reconhecida como tal, a fase de implementação faz parte integral do processo de reforma. A reforma constitucional está longe de implementada se os resultados adotados não forem adequadamente traduzidos em legislação complementar e as instituições criadas e implementadas na prática.

- **Impedir alterações a acordos interpartidários**

Quando um acordo interpartidário, com base em consulta popular ou aos intervenientes, tiver sido conseguido sobre a revisão ou elaboração de uma Constituição, o processo deverá conter meios de salvaguarda para assegurar que tal acordo não é alterado na fase final por grupos ou indivíduos poderosos. Exemplos disto ocorreram no caso prático queniano. Apesar de disposições

legais dificultarem que os intervenientes políticos alterem o resultado de um acordo negociado, deve igualmente ser considerado o compromisso interpartidário publicamente expresso relativamente ao resultado.

- **Popularização do resultado final e educação do povo**

Para permitir que o povo conheça as alterações adotadas e uma Constituição nova ou reformada, é parte integral do processo de reforma um programa de educação política nesta fase.

- **Tradução de acordos constitucionais em legislação complementar**

Depois do referendo sobre uma Constituição proposta ter sido realizado, a atenção pública e internacional diminui significativamente. No entanto, devem ainda ser dados passos cruciais no processo de reforma. A tradução de acordos constitucionais em legislação complementar, a Constituição de instituições e a realocação de políticas e orçamentos é crucial. No Quénia, foi criado um organismo específico para monitorizar a implementação da Constituição adotada de novo para verificar se o processo de reforma se mantém coerente nesta fase final.

Constituições disponíveis na internet

'African Human Rights Law document database'; alojada na Universidade de Pretoria, África do Sul. Depois de clicar no nome do país, a Constituição é apresentada sob o título "national legislation".

» <http://www.chr.up.ac.za/index.php/documents-by-country-database.html>

"Constitution Finder": uma lista alfabética de quase todas as Constituições nacionais do mundo, preparada por voluntários e alojada na Universidade de Richmond, EUA.

» <http://confinder.richmond.edu>

O website "National Constitutions" dá acesso às Constituições de 104 países. É parte de uma iniciativa da Constitution Society, uma organização privada, sem fins lucrativos, dedicada à promoção de princípios do governo republicano constitucional, fundada em 1994 e com sede nos Estados Unidos.

» <http://www.constitution.org/cons/natlcons.htm>

Uma lista de websites de Constituições de governo na maior parte dos países do mundo, patrocinada pela Comparative Constitutions Project (CCP), com sede nos Estados Unidos e alojada pela Universidade de Illinois. A CCP mantém ainda um registo onde estão armazenados 173 documentos constitucionais (19 de África). O website afirma possuir 720 Constituições que tornarão públicas quando os direitos de autor de cada texto tiverem sido determinados.

» http://portal.clinecenter.illinois.edu/cgi-bin/rview_search?REPOSID=1&mode=browse

» <http://www.comparativeconstitutionsproject.org/>

» <http://www.constitutionmaking.org/files/GovernmentConstitutionWebsites.pdf>

Natlex, a base de dados da Organização Internacional do Trabalho apresenta informação sobre legislação de segurança social e de direitos humanos.

» http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.byCountry?p_lang=en

O website "Africa Law Reporter" oferece acesso a legislação prática, literatura secundária sobre assuntos jurídicos bem como cópias do texto integral de seis Constituições africanas (Etiópia, Ruanda, Senegal, África do Sul, Sudão e Uganda).

O iniciador deste website, Juiz Francis M. Ssekandi, o antigo Juiz de Recurso do Uganda, pretende incluir todas as Constituições nesta base de dados no futuro.

» www.jurisafrica.org

O website do Centro de Desenvolvimento Constitucional da África Oriental (Kampala, Uganda) oferece acesso a 35 Constituições nacionais de países africanos.

» http://www.kituoachakatiba.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=34&Itemid=36

"Researching Constitutional Law on the Internet" apresenta ligações a Constituições mundiais, incluindo países francófonos (atualmente sem funcionamento) e está preparado e mantido pela Biblioteca da Universidade de Chicago.

» <http://www2.lib.uchicago.edu/~llou/conlaw.html>

World legal materials from Africa: Uma lista alfabética preparada pela Biblioteca Cornell Law contendo ligações para a Constituição em diversas línguas bem como para outros websites de importância nacional, tais como ministérios, legislação, embaixadas, etc.

» <http://www.law.cornell.edu/world/africa.html#cote>

O Guide to Law Online preparado pela biblioteca jurídica do Congresso (Washington, EU), dá acesso a uma plêiade de fontes legais de todos os países do mundo.

» <http://www.loc.gov/law/help/guide/nations.php>

Constitutions, treaties and official declarations, recolhido e mantido por Richard Kimber.

» <http://www.politicsresources.net/const.htm>

O Projeto "International Constitutional Law (ICL)" apresenta traduções para inglês e outro material relativo a documentos constitucionais. Cruza esses documentos, aplicando critérios ICL permitindo uma comparação rápida das provisões constitucionais. O seu principal editor e contribuidor é o Prof. Axel Tschentscher e está alojada na Universidade de Berna (Suíça).

» <http://www.servat.unibe.ch/icl/>

Referências

Documento de informação do Afrobarometer (2011): *'Public perceptions on constitutional reform in Zimbabwe'*.

Bieniek, L. & Kennedy, B. (2010): *'Moving forward with constitutional reform in Kenya'*. Um relatório do Programa CSIS África.

Ghai, Y. (2006): *'The Role of Constituent Assemblies in Constitution Making'*. Documento encomendado pela IDEA International.

Glinz, C. (2011): *'Kenya's new constitution'*. Documento encomendado pela Fundação Konrad Adenauer.

International Crisis Group (2011): *'Zimbabwe: The road to reform or another dead end?'*

Kanyongolo, F.E. (2011): *'Deepening a culture of constitutionalism in Africa: Challenges and Prospects'*. Documento apresentado na conferência da NIMD, em Maputo.

Kariuki, P. (2011): *'Constitutional reforms and constitutionalism in Africa: Case study Kenya'*. Documento apresentado na conferência NIMD, em Maputo.

Kramon, E. & Posner, N. (2011): *'Kenya's new constitution'*. Journal of Democracy, Volume 22.

Mills, G. (2011): *'Why Africa is poor: And what Africans can do about it'*.

Msiska, K. (2011): *'Constitutional reform: Experiences from Malawi'*.

Documento apresentado na conferência da NIMD, em Maputo.

NIMD (2009): *'Writing autobiographies of nations, a comparative analysis of constitutional reform processes'*.

Pwamang, G. (2011): *'Reflections on the current constitutional reform process in Ghana'*. Documento apresentado na conferência da NIMD, em Maputo.

Radelet, S. (2010): *'Emerging Africa: How 17 countries are leading the way'*.

Wahiu, W. (2011): *'Constitution building in Africa: Where from and where to'*. Documento apresentado na conferência da NIMD, em Maputo.

Leitura complementar

57

Benomar, J.; **Constitution-Making after Conflict: Lessons for Iraq**, *Journal of Democracy*, Vol 15 No. 2, 2004

Hart, V.; **Democratic Constitution Making**, Special Report 107, 2003
United States Institute of Peace
(descarregado de www.usip.org)

Ghai, Y. & Guido, G.: **Constitution Building Processes and Democratisation**, International IDEA 2006 (disponível em www.idea.int)

Hassen, E.; **The Soul of a Nation; Constitution-making in South Africa**, Oxford University Press, 1999

Elster, J.; **Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process**, Vol 45 *Duke Law Journal*, 1995-1996

Democracy in the Making: Key Options in Iraq's Democratisation Process, International IDEA, 2005
(disponível em www.idea.int)

Outros princípios para referência

Princípios constitucionais nas negociações constitucionais da África do Sul, conforme disponíveis na Constituição Interina da República da África do Sul (1994), Artigo 71º, Parágrafo 2. Disponível no website do Tribunal Constitucional: www.constitutionalcourt.org.za.

Princípios constitucionais da Namíbia (Resolução das NU): Relatório do Secretário Geral das NU S/15287 (1982) contendo os princípios constitucionais de 1982. Este relatório foi referenciado no Relatório Complementar

do Secretário Geral Relativo à Implementação das Resoluções do Conselho de Segurança 435 (1978) e 439 (1978) relativas às questões da Namíbia U.N. SCOR, Sess. 44ª, a 10, Doc. U.N. S/20412 (1989). "O texto dos princípios relativos à Assembleia Constituinte e à Constituição de uma Namíbia independente que foram transmitidos ao Secretário-Geral a 12 de julho de 1982 (S/15287)." O Conselho de Segurança aprovou este relatório, adotando implicitamente os princípios na Res. C.S. 632, SCOR. U.N., Sess. 44ª a 3, Doc. U.N. S/

INF/45 (1989). "O Conselho de Segurança prova o relatório [S/20412] do Secretário-Geral e a sua afirmação explanatória relativa à implementação do plano das Nações Unidas para a Namíbia". Disponível em www.constitutionnet.org.

A nota do SG das NU sobre princípios de realização de Constituições: Nações Unidas, Nota de Orientação do Secretário-Geral. Abordagem das NU para Assistência à Letra da Lei, abril de 2008. Disponível em www.unrol.org.

Direitos de autor (CC) – Creative Commons Attribute- NonCommercial-ShareAlike 3.0 Netherlands Licence.
É livre de partilhar e realizar obras derivadas desta publicação apenas para fins não comerciais e sob condição de atribuição e distribuição sob uma licença idêntica a esta.

Published by NIMD, The Hague, The Netherlands © Abril 2012
ISBN/EAN: 978-90-79089-17-8

Autores

Martin van Vliet
Winluck Wahi
Augustine Magolowondo

Direção editorial

Anne-Mieke van Breukelen
Marieke Hoornweg
David Prater
Ann Reeves

Fotografia

Capa: Um agente eleitoral segura um boletim durante a contagem de votos em Lagos Central, Nigéria, 14 de Abril de 2007 – fotografia de Finbarr O'Reilly / Reuters
Página 2: Um eleitor Islâmico a espera de votar no referendo Constitucional em Abidjan, Costa de Marfim, 23 Julho 2000 – Fotografia de Latronche / Gamma-Rapho via Getty Images
Página 3: Antigo Presidente de Moçambique, Joaquim Chissano durante o seminário 'África Emergente e a Revolução de Negócios Mundiais' em Barcelona, Espanha, 28 de Junho de 2010 – Fotografia de Casa África / Flickr

Design

Stephan Csikós, Haia, Holanda

Impressão

ImPressed, Pijnacker, Holanda

Para descarregar o ficheiro pdf desta publicação ou de outras publicações, visite: www.nimd.org

Sobre os autores:

Martin van Vliet estudou Antropologia Cultural e Sociologia de Desenvolvimento na Universidade de Leiden, onde se especializou em política africana e metodologias de investigação e escreveu a sua tese de mestrado sobre o processo de descentralização do Mali. Entre 2004 e 2010, trabalhou no Instituto Holandês para a Democracia Multipartidária (NIMD). Além da gestão de programas de apoio de gestão de partidos políticos no Mali e na Zâmbia, contribuiu para o desenvolvimento de estratégias de apoio de partidos genéricos e editou o livro de bolso do NIMD “Writing Autobiographies of Nations: A Comparative Analysis of Constitutional Reform Processes (2009)”. Em 2009, recebeu financiamento do Ministério dos Negócios Estrangeiros Holandês para realizar um doutoramento no Centro de Estudos Africanos em Leiden. A sua investigação centra-se em mecanismos de responsabilização local em cinco países africanos; a contribuição de Membros do Parlamento do Mali na formação de responsabilidade; as transformações do sistema partidário do Mali nas últimas décadas e as atuais reformas jurídicas naquele país. Regularmente, realiza consultas para o Ministério dos Negócios Estrangeiros Holandês, organizações governamentais e não-governamentais e leciona em diferentes instituições.

Winluck Wahi é um perito sobre realização de Constituições e legislação constitucional comparativa na International IDEA. Em 2008, foi Gestor de Programas para a International IDEA no Japão, onde ajudou a implementar um programa de apoio de um processo participativo na realização da Constituição, quando o Nepal realizou a transição da guerra para a paz e da monarquia para a república. Anteriormente, esteve envolvido no aconselhamento e realização da proposta de Constituição do Quênia, que foi a referendo em 2005. De 2001 a 2005, obteve experiência prática da implementação nacional das normas dos direitos humanos através de estratégias de negociação como coordenador do programa dos Direitos Humanos Africanos e do Acesso à Justiça, iniciativa que fez parte das secções da International Commission of Jurists Queniana e Sueca. Recebeu um prémio da Kenya Law Society, em 2004.

Augustine Magolowondo, PhD, é um cientista político de formação com especialização em áreas de ajuda à democratização, cooperação para o desenvolvimento, fortalecimento de partidos políticos, descentralização e gestão de conflitos, concentrando-se geograficamente principalmente na África subsaariana. É o Coordenador do Programa Regional de África no Instituto Holandês para a Democracia Multipartidária (NIMD). Antes de iniciar as funções no NIMD Augustine trabalhou como perito nacional para a German Technical Corporation (GIZ), no Malawi, em programas de promoção de democracia, descentralização e diálogo. Possui o prémio Developing Countries Young Researchers Award da Justus-Liebig da Universidade de Giessen (Alemanha), em 2006 em reconhecimento da sua tese de doutoramento de 2005 “Democratisation Aid as a Challenge for Development Cooperation: A Comparative Study of Overall Policies of Two Bilateral (Germany and USA) and Two Multilateral (UNDP and EU) Development Agencies and how they are implemented in Malawi”.

Esta publicação apresenta um conjunto de princípios de orientação para a reforma constitucional com base em experiências práticas de processos de reforma constitucional em diversos países (Bolívia, Gana, Indonésia, Iraque, Quênia, Malawi, Zimbabwe e África do Sul). Apesar do assunto principal da publicação ser o papel dos partidos políticos nos processos de realização de Constituições, a publicação é igualmente importante para outros protagonistas de processos semelhantes, uma vez que dá ao leitor uma visão geral das fases, características, desafios e princípios orientadores comuns, personalizados a contextos específicos do país.

“Testemunhei pessoalmente a transição democrática no Chile, de perto, enquanto lá vivi. Atualmente, muitos povos noutras regiões do mundo estão igualmente a tomar as ruas corajosamente pedindo liberdade política e justiça económica. Estes países são – ou serão – confrontados com a necessidade de elaboração de novas Constituições que reflitam os ideais e esperanças dos cidadãos comuns. Estou convencida de que a comunidade internacional tem um papel útil a desempenhar na ajuda a estes países. Mas a modéstia e o respeito pela soberania do país é essencial. Dou as boas-vindas a esta publicação e estou confiante de que será uma contribuição útil para os processos de reforma atualmente em curso em tantos países.”

Hon. Kathleen Ferrier

Membro do Parlamento da Holanda,
antiga Presidente do African Studies Centre em Leiden