



ASSEMBLEIA NACIONAL

COMISSÃO EVENTUAL DA REFORMA DO PARLAMENTO

Relatório preliminar

1. Introdução.

1.1. Por Resolução nº 19/VIII/2011, publicado no B.O. nº 25, 1ª série, de 25 de Julho de 2011, a Assembleia Nacional criou uma Comissão Eventual de Reforma do Parlamento com a missão de estudar e elaborar propostas da Reforma do Parlamento cabo-verdiano, a apresentar para apreciação do Plenário, num prazo de 7 meses. O Plenário da Assembleia Nacional decidiu que primeiro seriam elaborados os Termos de Referência da Reforma, que foram aprovados por unanimidade, na sessão do mês de Julho de 2011.

1.2. Os Termos de Referência estabeleceram como principal objectivo a atingir: “**a qualidade da democracia e a sua percepção pela sociedade**”, e discriminou objectivos específicos, que devem conduzir a Assembleia Nacional a ter:

- Maior produtividade, mais efectividade e qualidade legislativa;
- Melhor desempenho na actividade fiscalizadora do Governo e da administração;
- Maior participação nos temas da actualidade política nacional;
- Maior proximidade das preocupações dos cidadãos;
- Maior dinâmica na geração de consensos políticos de importância nacional
- Melhor comunicação interna e para a sociedade;
- Maior transparência, abertura à sociedade e à participação;
- Maior responsabilização e proximidade dos eleitos nacionais aos cidadãos eleitores.

Os mesmos Termos de Referência indicaram que, sem perder de vista outros aspectos importantes da vida parlamentar, a Reforma deveria incidir em, pelo menos, 3 eixos fundamentais:

- A vertente institucional e legislativa;
- A vertente da funcionalidade administrativa do parlamento
- A vertente comunicação (em sentido lato) com forte suporte em novas tecnologias de informação e comunicação.

1.3. O período eleitoral, que se seguiu, retardou consideravelmente o início dos trabalhos da Comissão que, numa primeira fase, dedicou-se à recolha e sistematização de informação pertinente sobre todos os aspectos da vida parlamentar, e à elaboração de uma proposta de Novo Regimento da Assembleia Nacional. Este Relatório preliminar dá conta das actividades e do estado de avanço dos trabalhos da CERP, com vista a socializar diversos aspectos, perspectivas e propostas, bem como estabelecer prioridades, e ainda fixar um calendário adicional para discussão e aprovação dos documentos (a saber, o novo Regimento e um Relatório Final, contendo um Plano com as medidas e as recomendações para implementação da Reforma).

1.4. Uma pequena resenha histórica dirá que a Reforma do Parlamento é um objectivo que persiste na agenda, com notável acuidade em muitos países, tendo a preocupação central aferir a efectividade do sistema democrático, cuidar da qualidade da democracia e da sua incontornável aceitação e permanente legitimação pela sociedade, pelos cidadãos eleitores.

Em Cabo Verde, a primeira Comissão de Reforma do Parlamento foi criada em 1993. (Resolução n.º 55/IV/93, de 31 de Dezembro, que criava a Comissão Eventual de Reforma e Modernização do Parlamento). Seguiram-se prorrogações e a criação de nova Comissão em 2 de Julho de 1996, que, em estreita ligação com a Mesa, devia prosseguir o processo de Reforma nessa legislatura.

As missões principais dirigiam-se para o seguinte:

- a) criar as condições para que os Deputados trabalhassem a tempo inteiro,
- b) criar a Orgânica da Assembleia Nacional;
- c) criar o Centro de Documentação e Informação Parlamentar.

Em 1997 é, finalmente, aprovado um importante pacote legislativo, contendo designadamente:

- O Regimento da Assembleia Nacional,
- O Estatuto dos Deputados (B.O. nº 32, de 25 de Agosto de 1997)

- A Lei Orgânica da Assembleia Nacional.
- O Plano de Cargos, Carreiras e Salários dos funcionários da Assembleia Nacional, (viria a ser aprovado em Dezembro de 2001)

Durante quase toda a V Legislatura (1996-2001), o Parlamento funcionou com 28 Deputados em regime de tempo inteiro, o indispensável para garantir o funcionamento necessário das 4 Comissões Especializadas, então existentes. Ficou convencionado que na legislatura seguinte seriam criadas as condições para todos os deputados (72) passarem a exercer o mandato em regime de tempo inteiro. Foi o que aconteceu a partir de 2001. Terminava assim uma primeira etapa da Reforma do Parlamento.

Das decisões dessa etapa da Reforma, o elo mais fraco continuou a ser a Documentação e Informação parlamentar, cujo Centro (previsto como ponto essencial da Reforma) não chegou a ver a luz do dia.

Até hoje, a questão da Documentação e da Informação parlamentar continua a sentir a falta de um “choque tecnológico” que o projecto para o lugar que deve ter, obrigatoriamente, na vida de um Parlamento.

1.5. Em 2005, é elaborado um estudo sobre a **“Eficácia e Transparência do Parlamento na Era Digital: Contribuição para uma Estratégia de Aproximação entre a Assembleia Nacional de Cabo Verde e os Cidadãos”**. Pretendia-se *“obter um amplo conjunto de dados e elementos que contribuam para a ponderação e adopção de medidas que facultem uma maior aproximação e estreitamento das relações entre os cidadãos, os grupos de interesse e o Parlamento, bem como uma significativa melhoria da projecção externa da vida parlamentar”*.

Este estudo dirigido pelo Dr. José Magalhães, conhecido deputado e especialista português na utilização de novas tecnologias, pode ser indicado como o sinal de necessidade de uma nova etapa na Reforma do Parlamento. Etapa essa que se preocupa com a **“qualidade da democracia e da sua percepção pela sociedade”**.

Entretanto, a experiência do funcionamento mais efectivo da Assembleia, bem como as mudanças constitucionais ocorridas recentemente, vieram agilizar a necessidade de se encontrar novas soluções de funcionamento do Parlamento, para dar resposta aos estrangulamentos e insuficiências existentes e constatadas ao longo do tempo.

2. As linhas orientadoras da Reforma

2.1. A percepção dos estrangulamentos no funcionamento do Parlamento cabo-verdiano é algo do domínio público, não apenas dos deputados e funcionários da Assembleia Nacional. A quase inexistência de estudos especificamente sobre o parlamentarismo cabo-verdiano não facilita a tarefa. Tivemos que lançar mãos de todos os trabalhos e relatórios elaborados pelos serviços da Assembleia ao longo dos anos, e de literatura especializada pessoal. Tivemos também a ajuda dos serviços de Biblioteca e Documentação para aceder a bibliografia especializada, e pudemos contar com o apoio da Assembleia da República portuguesa por troca aprofundada de experiência sobre as práticas que resultaram das diferentes reformas efectuadas no Parlamento português, nas décadas de 80, 90 e em 2005 e 2007.

2.2. A efectividade do Parlamento, isto é o grau de cumprimento do seu papel, é assunto corrente na opinião pública nacional, mesmo se por vezes muito mal tratada. Mas é verdade que uma reforma que se preze não pode deixar de abordar o assunto da efectividade, decompondo-a, na “efectividade dos deputados”, “efectividade dos órgãos” do Parlamento (todos), a “efectividade dos Grupos parlamentares” e na “efectividade das práticas” políticas, administrativas, de comunicação, etc. A efectividade dos órgãos do Parlamento está regulamentada pelo Regimento. Temos já em fase de conclusão uma proposta de Novo Regimento da Assembleia Nacional, cujos principais contornos são discutidos no terceiro capítulo deste Relatório. A discussão desse capítulo representa um momento importante da Reforma, por permitir a necessária socialização e avaliação das propostas que estão em cima da mesa, antes da aprovação desse instrumento tão útil e importante, que desenvolve e completa a Constituição da República.

2.3. A “efectividade dos deputados” é em boa medida assunto tratado pelas normas do Estatuto dos Deputados, em decorrência do estipulado na Constituição. O mandato inicial desta CERP não inclui um tratamento reformista do Estatuto dos Deputados, estando uma outra comissão encarregada de se ocupar desse assunto. No entanto, a Reforma ao introduzir inovações no funcionamento regimental da instituição parlamentar acaba necessariamente por “transbordar” nas suas consequências para questões que são do âmbito do Estatuto dos Deputados. Por exemplo, a proposta de um novo modelo de funcionamento da Assembleia Nacional, com a transferência de competências do Plenário para as Comissões Especializadas e com um funcionamento mais intenso das mesmas, implica disponibilidade e presença dos deputados, logo

implica com o regime de incompatibilidades e impedimentos, com a questão do “domicílio profissional dos deputados”, com o regime de faltas, o regime das substituições, as modalidades de efectiva justificação das faltas, e ainda com a elevação do risco de perda de mandatos. Com a existência de uma Comissão de Ética parlamentar, também agora proposta, o controlo passará a ser muito mais exigente, podendo ser ainda ser escrutinado publicamente. Ora, a perda de mandato (8 faltas seguidas ou 15 interpoladas) num parlamento da nossa dimensão, com 72 deputados e pequenas margens de diferença entre maioria e minoria, é uma questão muito séria para a estabilidade da governação e efectividade do sistema político.

Logo, essa questão deve ser olhada de muito perto e com muita atenção. Do mesmo modo, a inovação com a entrada no Regimento de uma Conferência de Presidentes das Comissões Especializadas, aponta para a necessidade de criação de condições de funcionamento para as Comissões permanentes e seus presidentes, disposições essas que não estão previstas no Estatuto de Deputados actualmente em vigor. Assim, extravasando o mandato que nos foi atribuído, somos mesmo assim de opinião que há aspectos (funcionais) que têm de ser revistos no Estatuto dos Deputados, sob pena de se inviabilizar aspectos importantes da Reforma que se pretende.

2.4. Falar de uma efectividade maior dos deputados e de maiores incompatibilidades e impedimentos, (ou seja de uma dedicação quase que exclusiva dos deputados ao parlamento) significa trazer a lume a questão do regime remuneratório dos titulares de cargos políticos, que está congelado há 15 anos, por razões consabidas de todos.

A adopção do novo modelo de funcionamento, com mais reuniões do plenário, mais reuniões das comissões, mais reuniões dos grupos parlamentares e dos demais órgãos do parlamento, e com uma maior presença dos deputados na vida política quotidiana do País, implica cenários de uma dedicação exclusiva dos deputados ao parlamento, com domicílio efectivo de todos na cidade da Praia, o que ainda não acontece, como se sabe. Um cenário alternativo, implica custos muito elevados, e semanais, de transporte, porventura, in comportáveis. Numa hipótese de aplicação do modelo em tempo deferido, teríamos que ter uma norma transitória, a definir a altura em que começa a vigorar.

Não sendo matéria de competência atribuída a esta CERP, não devemos deixar de chamar a atenção para as implicações que as reformas que propomos terão, necessariamente, sobre estas e outras questões do âmbito do Estatuto dos Deputados.

2.5. À questão da **produtividade e da qualidade legislativa** estão subjacentes 4 linhas de respostas:

- (i) o reforço do funcionamento dos grupos parlamentares (e, subsidiariamente, das redes parlamentares e deputações permanentes);
- (ii) uma nova intensidade de funcionamento e maiores competências atribuídas às comissões especializadas,
- (iii) o envolvimento de uma assistência técnica mais especializada no apoio às comissões.
- (iv) as situações de intervenção directa do Povo (petições, iniciativa legislativa popular, referendo, que precisam de ser regulamentados ou cuja regulamentação já existente careça de actualização.)

2.6. O funcionamento dos Grupos parlamentares é cada vez mais decisivo nos parlamentos, que são comumente vistos e descritos pela Ciência Política como sendo “parlamentos cada vez mais dos Grupos parlamentares e cada vez menos dos deputados”. Veja-se o papel decisivo da Conferência dos Representantes dos Grupos parlamentares na gestão do Parlamento, ou então a “força dos poderes” dos Grupos parlamentares. No entanto, o papel do deputado na autoria e origem de iniciativa legislativa tem que ser protegido e alimentado bem como com apoio técnico especializado, disponível nos grupos parlamentares, para além naturalmente do espaço de funcionamento político próprio de cada grupo parlamentar.

No entanto, estamos convencidos que a construção do “Projecto” moderno de Documentação e Informação parlamentar está chamado a desempenhar um papel crucial no reforço da capacidade de iniciativa legislativa e na qualidade de sua formulação.

2.7. As novas competências das CE, e o seu funcionamento estão descritos no novo Regimento, cujos contornos discutimos no capítulo III. A criação da Conferência de Presidentes das Comissões Especializadas é um passo decisivo no caminho da transformação num Parlamento “mais realizador e menos gladiador”. De igual modo, o envolvimento de uma assistência técnica mais especializada e mais intensa relaciona-se com a produção da chamada “**nota técnica**” de cada iniciativa legislativa por um lado, e por outro, com a obrigatoriedade de múltiplas audições a entidades externas (sempre que necessário, ao governo, administração, sindicatos, sociedade civil, especialistas, académicos) a que as comissões especializadas ficam obrigadas no processo de gestão da legislação. De igual modo, prevê-se a possibilidade de

participação directa dos cidadãos no processo legislativo (propostas de formulação on-line às comissões), com utilização das novas tecnologias, para além das inovações trazidas directamente da Revisão constitucional em matéria de intervenção directa dos cidadãos.

2.8. Controlo e fiscalização. Embora seja o Estatuto de Deputados o normativo que trata da essência dos “poderes” fundamentais do deputado, esses poderes, nomeadamente os potestativos, pertencem cada vez mais aos Grupos parlamentares e representações de partidos, os quais são determinantes da vontade, logo do funcionamento dos parlamentos. A repartição desses poderes é tratada no Regimento, sendo entendido que a democracia sai reforçada sempre que a capacidade de iniciativa é acolhida e regulamentada para favorecer todas as funções parlamentares, particularmente a função fundamental de controlo e fiscalização. Nesta linha, sublinhamos as propostas para:

- O reforço dos poderes potestativos dos Grupos parlamentares; (p. e. escolha de temas dos debates regulares com o Primeiro-Ministro, agendamento de debates de urgência nas Comissões, e rapidez dos debates sobre actualidade política na plenária)
- A transferência de alguns poderes de controlo e fiscalização para as comissões especializadas; (p.e. comparência dos membros do Governo 3 vezes por sessão legislativa nas Comissões para apresentar as políticas do seu ministério)
- A alteração do tratamento dado ao instituto fundamental de controlo e fiscalização que são “As Perguntas ao Governo”; (novo modelo, menos rígido, mais espontâneo, menos conflitual)
- O aumento do tempo disponível para as perguntas ao Governo (com novo modelo de funcionamento)
- A alteração do figurino para uma presença mais definida de membros do Governo nas sessões plenárias e nas comissões especializadas para explicitação das políticas sob sua responsabilidade;
- A presença no plenário do Primeiro-Ministro para debate regular de actualidade política;
- A publicação das respostas do Governo e da administração;
- A ratificação dos decretos legislativos tem melhor tratamento (?)

2.9. Função electiva e de dinamização de órgãos exteriores da Assembleia tem conhecido frequentes de bloqueios, com retardamento de eleição e nomeação de órgãos e cargos importantes para o funcionamento do Estado. Este problema político, que afecta a imagem e a qualidade da nossa democracia, precisa de encontrar

caminhos de progresso que passem por mecanismos de geração de consenso com uma normatividade mais desenvolvida.

As propostas sobre este aspecto não estão fechadas, porém devem ser avaliadas as possibilidades de transferir para as Comissões especializadas algum do trabalho preparatório das nomeações, (tendo em conta que estas terão poderes alargados de audição das personalidades indicadas, mas sem terem a última palavra), bem como a fixação de limites temporais de nomeação, sob pena de (o “enforcement” da norma dever ser decidido para que haja o grau de efectividade que se precisa).

Sói dizer-se que neste modelo as Comissões são percebidas como tendo uma maior frequência de sessões, podendo fazer um trabalho mais profundo de aferição dos perfis e requisitos. Terão também um maior número de membros (efectivos e suplentes nomeados), havendo consequentemente um menor número de comissões especializadas. A reunião conjunta de comissões para determinados efeitos representa ainda uma outra oportunidade de geração de consensos.

2.10. A transparência e a aproximação dos cidadãos ao parlamento, representam uma função de 2 variáveis:

(i) a comunicação, no seu sentido mais lato, organizada como uma obrigação intrínseca da responsabilidade política de que a Assembleia Nacional está investida;

(ii) a acessibilidade dos cidadãos aos assuntos tratados no Parlamento, enquanto direito constitucionalmente garantido, e enquanto dimensão incontornável do requisito da transparência pública.

Ambas variáveis estão tratadas no capítulo 4 deste Relatório, sob o título “Transparência e Responsabilização política”, desenvolvendo-se particularmente a parte relativa à Comunicação e Acessibilidade a que está ligada a questão da Documentação e Informação parlamentar, onde precisamos de um “salto” de gigante.

2.11. Também faz parte da **cultura parlamentar moderna** (que os seus órgãos, os deputados e os seus funcionários) se organizem em linha com as exigências do nosso tempo, adoptando uma postura organizacional que optimiza os recursos com comunicações digitalizadas, reduz gastos de água, de papel, de combustível, de energia, de geração de resíduos e de ruído. Estas diferenças tem que se tornar visíveis (e apresentadas) aos visitantes, que em regra deverão ser muitos, e devem ficar bem influenciados pela observação de normas de modernidade praticadas no Parlamento. Os deputados, enquanto “donos da casa”, precisam também de “saber

receber”organizadamente e ter espaços adequados para receber seus visitantes, porque isso faz parte das suas obrigações.

A organização e o aproveitamento do espaço, a adaptação da Sala do Plenário, bem como das salas das Comissões Especializadas, os espaços administrativos, a acessibilidade do público, bem como outros aspectos da funcionalidade do Parlamento são abordados no número 5 deste Relatório, sob o título “Novas Funcionalidades técnicas e administrativas”.

2.12. Os deputados devem estar próximos dos seus eleitores, não apenas fisicamente, mas também. No contacto à distância, as comunicações são um instrumento imprescindível e, apesar da disponibilidade de comunicações no Palácio da Assembleia Nacional e do subsídio para comunicações, os deputados em geral e muito mais os que têm responsabilidades orgânicas, têm razões para pedir uma revisão do estado de coisas. Projectos já esboçados visando “ligações em rede” (telefone móvel) facilitarão sem dúvida no trabalho interno. Mas terão de ser encaradas outras soluções para aumentar a “proximidade” (à distância) dos eleitores. Quanto à proximidade física, (dita por vezes descentralização do Parlamento) o número 6 deste Relatório procura abordar o assunto recomendando caminhos possíveis.

2.13. A liderança da Reforma. Há aspectos da Reforma do parlamento que sendo aprovados, terão a sua implementação pela mão das instâncias de administração própria que o Parlamento tem. Reformas há no entanto, que sendo de cariz mais institucional, ou até marcadamente tecnológicas, podem precisar de uma liderança específica, conduzida directamente pelo Presidente ou pela Mesa da Assembleia. Questão que merece ponderação no número 7 deste Relatório.

3. Reforma do Regimento

3.1. Em matéria de sistemática, a única alteração consistiu na transferência do actual Título II (da organização da Assembleia Nacional) para Título I, considerando que a *“melhor técnica legislativa aconselha que em termos de configuração de organizações as normas orgânicas devam preceder às normas funcionais”*.

3.2. Como é óbvio, uma das primeiras preocupações presentes na elaboração do Novo Regimento foi de integrar as alterações constitucionais recentes e as suas consequências regimentais.

Título I

Da Organização da Assembleia Nacional

3.3. Delegações da Assembleia Nacional

Neste Título destaca-se a proposta do nr. 2 artigo 1º que fixa a sede da AN na cidade da Praia, **podendo criar delegações nas restantes ilhas.**

Justificação: *fazer vincar a localização da sede da AN nas normas de organização da Assembleia Nacional, abrindo a possibilidade de existência de “dependências” nos círculos ou ilhas.*

3.4. Do Plenário

Destaca-se a proposta de introdução do artigo 2º A, sob epígrafe “do plenário” em que se vinca o carácter soberano da AN, reunida em plenário. A introdução deste artigo tem como objectivo apresentar o plenário como um órgão com competências definidas na Constituição, Regimento e demais leis.

Justificação: *a plenária é o órgão soberano da Assembleia Nacional, e tem poderes que são exclusivos da AN, nomeadamente a perda de mandato, o recurso, poderes dos Deputados. Há matéria política em que o plenário é soberano e isso não está previsto no Regimento actual.*

3.5. Competência genérica do Presidente da Assembleia Nacional

Ainda neste título reforçou-se a competência genérica do presidente da AN em relação ao cumprimento da Constituição, do Regimento; das deliberações da AN; do portal da AN e da transmissão do (futuro) canal parlamentar; e ainda garantir as condições de segurança da AN.

Justificação: *necessidade de se adaptar à modernidade, e conferir maior visibilidade aos trabalhos parlamentares, aproximando o Parlamento do cidadão.*

3.6. Comissões permanentes (especializadas)

Em relação às Comissões Especializadas a proposta de revisão pretendeu reforçar os seus poderes, dar maior visibilidade às suas actividades e abrir a possibilidade de desconcentração dos trabalhos.

Propôs-se ainda:

- Transferir para as comissões a maior parte dos trabalhos do Plenário, o que implica uma maior articulação entre as Comissões, Deputações (permanentes) e Grupos de Amizade;
- Criar a Comissão Parlamentar de Ética, com indicação das respectivas competências;
- Institucionalizar a Conferência dos Presidentes das Comissões Especializadas, com indicação das respectivas competências;
- Criar um capítulo novo sobre as reuniões da Comissões (participação de outros deputados, participação de membro do Governo, poderes das comissões, audições parlamentares, regulamento das comissões, actas das comissões, plano e relatório de actividades das comissões, instalações e apoio técnico às comissões)
- instituir as audições públicas em todos os processos (legislativos, fiscalizadores e electivos)
- prever condições de funcionamento das Comissões especializadas
- Propor, relativamente a Convocação e Ordem do dia das Comissões, que na falta de indicação por parte de cada Grupo Parlamentar do seu representante na Comissão, este possa ser indigitado pelo próprio Presidente da Comissão.

Justificação: Essa é a grande transformação proposta, para balancear mais a repartição de tarefas importantes entre o plenário e as comissões, (parlamento mais produtivo e mais “consensualizador”) que ganham poderes, protagonismo e novas formas de funcionamento.

3.7. Grupos de Amizade

No que se refere aos Grupos Parlamentares de Amizade, a Subcomissão propôs a sua institucionalização, e apresentou normas que definem a sua composição, elenco e

poderes. Remeteu-se ainda a Assembleia a tarefa de organização e funcionamento, apoio, bem como o programa, o orçamento e o relatório de actividades.

Justificação: conferir base legal (regimental) à criação dos Grupos Parlamentares de Amizade.

3.8. Redes Parlamentares

A subcomissão propôs a criação de normas que regulem as Redes Parlamentares. O mesmo em relação às representações e deputações permanentes

Título II

Dos Deputados e Grupos Parlamentares

3.9 Perda de Mandato

Em relação à perda de mandato, introduziu-se a possibilidade de o Deputado em causa ser ouvido e de recorrer ao plenário no prazo de cinco dias, cabendo recurso da decisão do plenário para o Tribunal Constitucional.

Justificação: Permitir o direito de defesa ao Deputado e consolidar o poder do plenário nas situações de grandes implicações para o sistema.

Título III

Do funcionamento da Assembleia Nacional

3.10. Novo modelo de funcionamento

Propôs-se um novo modelo de funcionamento dos trabalhos parlamentares. De mês parlamentar passamos para a semana parlamentar.

“Os trabalhos parlamentares são organizados de modo a reservar períodos para as reuniões do plenário, das comissões parlamentares, dos Grupos Parlamentares e para o contacto dos Deputados com os eleitores.

As reuniões plenárias terão lugar, de preferência e sempre que agenda o justificar, a partir da segunda semana do mês.

As reuniões plenárias realizam em regra, às quintas e sextas, iniciando-se de manhã às nove horas e à tarde às quinze horas.

As reuniões das Comissões Parlamentares têm lugar à quarta-feira, a partir da segunda semana de cada mês.

Havendo conveniência para os trabalhos, mediante autorização da Presidente da Assembleia as Comissões Parlamentares podem reunir em qualquer outro dia e local do território nacional. A partir da segunda semana de cada mês, é reservada segunda e terça-feira, para as reuniões dos Grupos Parlamentares.

O contacto dos Deputados com os eleitores ocorre na primeira semana do mês. Por deliberação da Assembleia ou da Conferência dos Representantes podem ser marcadas excepcionalmente, mais de uma reunião para o mesmo dia, bem como reuniões plenárias em dias e horas diferentes dos referidos nos números anteriores”.

Justificação: Conferir actualidade, trazer o “Parlamento no dia”, em acção contínua com a actualidade política, reforçando o seu papel no sistema democrático, na orientação política e fiscalização. Isso trará maior densidade aos trabalhos parlamentares e uma maior proximidade (temporal e espacial) com as preocupações dos eleitores.

3.11. Verificação de presenças

Propõe-se que a presença dos Deputados nas reuniões plenárias seja objecto de registo electrónico, obrigatoriamente efectuado pelos próprios.

Esta questão é sensível visto que 8 faltas seguidas, ou 15 interpoladas, dão perda de mandato, o que pode ter consequências políticas muito expressivas.

3.12. Uso indevido da palavra

Regulamentou-se, ainda, o uso indevido da palavra, definindo-o nos seguintes termos: “Qualquer intervenção que ultrapasse o âmbito e os fins para que a palavra foi concedida, nos termos dos artigos 102.º e 106º deste Regimento, é considerado uso indevido da palavra”.

3.13. Tempo

- Propõe-se uma redução geral dos tempos (não apenas para o “processo comum”, mas uma economia de tempo em todas as situações de plenário). Os tempos são sempre acertados pela Conferência de Representantes, mas esta teria em conta esta tendência observada em todo o mundo, do plenário servir para se explicitar as posições políticas dos grupos políticos, e, cada vez menos a idiossincrasia individual dos deputados.

Uma maior fluidez dos trabalhos do plenário pede a redução dos tempos em relação à apresentação das iniciativas, assim como a todos os “figurinos” do uso da palavra: os pedidos de esclarecimentos, as interpelações à mesa, os recursos, os protestos, as

declarações de defesa da honra, etc., enfim tudo que não configure ter “substância política” de fundo.

- Mantendo o princípio da proporcionalidade dos tempos, como a regra-base, somos de opinião que as excepções (limite mínimo, autor de iniciativa, etc) já permitidas pelo actual Regimento podem ser ampliadas, sobretudo em função de um princípio de um “limite mínimo que viabilize a participação efectiva dos grupos políticos eleitos para o parlamento”. A ideia seria o parlamento ter em cada situação (debate, interpelação, “processo comum” legislativo) uma espécie de grelha-tipo dos tempos, decidido pela Conferência no início da legislatura, permitindo previsibilidade aos sujeitos políticos).

3.14. Defesa da honra

Relativamente à defesa da honra, propôs-se a introdução de uma norma que confere ao Presidente da Assembleia o poder discricionário de julgar da existência real da ofensa e de agir em consequência.

3.15. Formas de votação

No que se refere às formas de votação, introduziu-se a possibilidade do voto electrónico em situações que a Constituição exige a obtenção de maioria qualificada.

Justificação: Introdução do voto electrónico para maior precisão e controlo de votação nos casos de maioria qualificada. Por outro lado, reforça o sistema de controlo de presença dos Deputados, de acordo com o estabelecido no Regimento.

3.16. Publicidade dos trabalhos da Assembleia Nacional

Sobre o carácter (não) reservado das reuniões das Comissões

Quanto ao carácter reservado das reuniões das Comissões, propôs-se a inversão da regra já existente, isto é que as reuniões das Comissões passem a ser abertas ao público, salvo quando a Comissão deliberar em contrário, ou os assuntos o justificarem. Está em consonância com este “enobrecimento” do trabalho das comissões, em todas as funções parlamentares: legitimação política, legislativa, controlo e fiscalização, electiva, etc.

A regra da publicação obrigatória das deliberações e dos processos de decisão da Assembleia é aqui reafirmada, abrindo o caminho para a sua publicação electrónica, suprimindo uma falha grave do nosso Parlamento, em matéria de tornar público e transparente as decisões e os processos deliberativos que empreende.

(Ex:

Art. 133 (Boletim da Assembleia Nacional)

- 1.
- 2.
- 3.
4. O Boletim da Assembleia Nacional é publicado integralmente no Portal da Assembleia Nacional na internet.

Art. 137-A (Divulgação electrónica)

Todos os actos e documentos de publicação obrigatória no Boletim da Assembleia Nacional, bem como todos os documentos cuja produção e tramitação seja imposta pelo Regimento, devem ser disponibilizados, em tempo real, no portal da Assembleia na *intranet*.)

Justificação: Conferir maior publicidade, facilitar o acesso público, transparência e abertura aos trabalhos da Assembleia Nacional, bem como ampliar a participação dos cidadãos.

Titulo IV

Das formas de processo

3.17. Poder de iniciativa

No que toca ao poder de iniciativa, propôs-se uma norma que prevê a possibilidade de uma iniciativa de Deputados, quando apoiada, por via electrónica, por mais de cinco mil cidadãos, poder ser agendada de urgência.

3.18. Iniciativa legislativa directa dos cidadãos

O Regimento acolhe o poder de iniciativa legislativa directa dos cidadãos, e recomenda a sua regulamentação.

Propõe-se a disponibilização no portal da Assembleia Nacional de todos os textos legislativos que não contenham matéria reservada, durante todo o período do seu processamento e até à aprovação.

Justificação: Maior transparência e participação política activa dos cidadãos.

3.19. Fiscalização Preventiva da Constitucionalidade

Propõe-se a transposição para o Regimento da norma constitucional segundo a qual se deve dar conhecimento “na data em que enviar ao Presidente da Republica o acto legislativo que deva ser promulgado, o Presidente da Assembleia Nacional dará disso conhecimento ao Primeiro-ministro e aos Grupos Parlamentares”. (n.º 2, do artigo 278.º da Constituição).

3.20. Fiscalização Abstracta da Constitucionalidade

A Subcomissão propôs a transposição para o Regimento da norma segundo a qual “o Presidente da Assembleia Nacional ou pelo menos quinze Deputados podem requerer a fiscalização abstracta da inconstitucionalidade e ilegalidade de quaisquer normas e resoluções” (artigo 280.º da Constituição).

3.21. Ratificação de Decretos-leis

Em matéria da ratificação pela Assembleia dos decretos-legislativos, acrescentou os decretos-leis de desenvolvimento, conforme a Constituição (artigo 183º).

Justificação: Regular a fiscalização dos actos aprovados com a autorização legislativa e em desenvolvimento das leis de base.

3.22. Debate sobre o estado da justiça

Sobre o Debate sobre o Estado da Justiça, transpôs-se a obrigatoriedade do Conselho Superior do Ministério Público passar a apresentar à Assembleia Nacional,

anualmente, o seu relatório sobre a situação da justiça (nº 8, artigo 226.º da Constituição).

3.23. Debate com o Primeiro-Ministro

A Subcomissão entendeu propor um debate mensal o Primeiro-Ministro, com o poder potestativo da maioria e da oposição escolherem alternativamente o tema.

3.24. Inquéritos parlamentares

Não se encontram ainda completamente fechadas as propostas sobre as Comissões de Inquérito, sendo certo que é unânime a ideia de que devem ser mais efectivas.

3.25. Eleição para órgãos exteriores à Assembleia Nacional

Propõe-se a criação de normas sobre o processo de eleição de Juizes do Tribunal Constitucional, membros do Conselho Superior do Ministério Público e Presidente do Conselho Económico Social e Ambiente, na linha das que já existem para os outros órgãos, aplicando-se também a exigência de maior capacidade de consensualização.

3.26. Actos da Assembleia Nacional e da Mesa

Propõe-se que o Regimento da Assembleia Nacional assuma a forma de resolução.

3.27. Formulário dos actos

Propõe-se a adequação do formulário dos actos previsto neste Regimento, designadamente o formulário das leis, à prática quanto à assinatura dos actos da Assembleia Nacional pelo seu Presidente.

3.28. Relatório de actividade da Assembleia Nacional

Propõe a introdução de um artigo sobre o Relatório de actividade da Assembleia Nacional, editado pela Secretaria-Geral, sob a responsabilidade da Mesa. Propõe-se que desse relatório constem dados relativos às iniciativas legislativas e de fiscalização política apresentados e respectiva tramitação, petições apreciadas, as audiências realizadas, declarações políticas, interpelações, perguntas, debates, bem como os

demais actos praticados no exercício da sua competência”. O Relatório será obrigatoriamente publicado no Portal da Assembleia na internet.

4. Comunicação, Transparência e Responsabilização Política

“A implementação da Reforma no Parlamento cabo-verdiano irá requerer um patrocínio político continuado de todos os sujeitos parlamentares. Este patrocínio é fundamental para a adopção de novas medidas tecnológicas”

(Sub-comissão de Comunicação e novas tecnologias da CERP)

A Reforma do Parlamento em matéria de comunicação e novas tecnologias é um dos maiores, senão o principal desafio institucional do nosso parlamento, implicando a evolução de um modelo ajustado à já existente infra-estrutura tecnológica e ao Plano Desenvolvimento do Sistema Informático do parlamento (também já existe), para um modelo capaz de dar suporte a uma fase mais exigente, reflexo de uma demanda própria de uma sociedade de conhecimento e informação, de um Parlamento que se quer em sintonia com a Reforma do Estado.

A comunicação enquanto meio de prestação de contas dos eleitos perante aqueles que lhe outorgaram um mandato, é um requisito “sine qua non” da permanência da democracia e essa obrigação está prevista na Constituição, sendo de execução obrigatória. A comunicação nos nossos tempos é largamente função da utilização de novas tecnologias, de maior alcance e menores custos. Mas é sobretudo nos dois sentidos, permitindo que os cidadãos também comuniquem os seus “inputs” para o sistema político, o que coloca outra obrigação – a de garantir a acessibilidade ao parlamento, em todos os processos em que tal seja regimentalmente permitido.

Para cumprir esta obrigação o Parlamento tem de se dotar de uma equipa de Comunicação, chefiada por um <i>Web-master</i> devidamente credenciado.

Esta realidade está compreendida e os diversos serviços técnicos e administrativos do parlamento já trabalham no suporte tecnológico necessário, o projecto PDSI, há algum tempo.

Torna-se necessário concatenar o projecto com os objectivos e metas desta Reforma do Parlamento. Conceptualmente pode ser definido como “um modelo de elevada operacionalidade, capaz de promover a aproximação e o acesso ao Parlamento pela sociedade civil e pela diáspora, com um elevado nível de credibilidade junto do Cidadão, das instituições e da sociedade, abrangendo a parte comunicacional e organizacional, salvaguardando questões ambientais e a redução de custos.”

O simples investimento em TIC no parlamento não é suficiente, se não for acompanhando de transformação a nível organizacional para cumprir as mudanças regimentais e orgânicas, isto é, se para além da perspectiva tecnológica não houver uma actuação mais abrangente no sentido de alterar procedimentos, normas e cultura organizacional existentes.

O documento elaborado adopta como ponto de partida, os projectos existentes e está igualmente enquadrado com as linhas de orientação com um Plano Director para o Sistema de Informação da ANCV e define quatro pilares estratégicos:

- Infra-estrutura e Equipamento
- Comunicação – Internet / Intranet / Teleconferência / VOIP / Canal Parlamento
- Desenvolvimento de conteúdo Integração de Sistemas
- Segurança

Realizados esses pilares, estariam reunidas condições para dar resposta aos seguintes desafios: e-democr@cia na Assembleia Nacional:

- A virtualização do sistema integrado de comunicação da AN de como a permitir o acesso permanente,
- Acesso a informação pela Web,
- Realização de operações administrativas pela Web,
- Tramitação de processos legislativos
- Sistema integrado de Documentação e informação parlamentar on-line;
- Acesso a legislação e a bibliotecas on-line (de diversas partes do mundo)
- Consulta e audição públicas
- Transmissões em directo (áudio e vídeo) pela web
- Automatização de processos,
- Votação electrónica,

- Integração de bases de dados online,
- Conteúdos interactivos e integrados,
- Participação dos cidadão on-line,
- Participação interactiva cidadãos/Deputados por meios electrónicos (apresentação de petições e iniciativas legislativas mediante formulários apropriados)

As experiencias já existentes em matéria de comunicação telefónica , por exemplo, já demonstraram resultados, tendo a Assembleia diminuído os seus gastos em muitos milhares de contos no ano passado. Há muitas e ponderosas razões para que o projecto na área da Comunicação e das Novas Tecnologias (TIC) sejam o “projecto farol” da Modernização e Reforma do Parlamento.

(as características técnicas do projecto TIC tal qual ele existe actualmente podem ser consultadas no Parlamento, independentemente de ajustamentos que possam vir a mostrar-se necessários).

5. Novas Funcionalidades técnicas e administrativas

Há um conjunto de questões de carácter mais técnico administrativo que se relacionam com a reforma pretendida. Por exemplo, é sabido que a forma de hemicycle no Plenário e de mesa nas comissões ajuda o diálogo e o entendimento quando os deputados se olham de frente nos trabalhos do parlamento. Para o bom funcionamento da Assembleia deve ser providenciada a adaptação das salas para o efeito pretendido.

Outro quesito importante é assegurar que o deputado onde quer que esteja (dentro ou fora do Palácio) tenha sempre a possibilidade de “entrar” no circuito de comunicação do Parlamento e poder aceder a toda a informação, documentação e acompanhar on-line a tramitação dos assuntos, garantindo assim a rapidez de reacção e de funcionamento que se procura.

Também se recomenda uma melhor utilização e distribuição do espaço e das instalações do Parlamento. A sala de sessões pode ser mais rentabilizada em reuniões conjuntas das comissões, ou audições. A nave principal do Palácio pode ser dedicada exclusivamente às funções nobres (políticas) do Parlamento (aos órgãos, seus titulares,

às salas de reuniões), remetendo as outras funções (administrativas, serviços técnicos, logísticos, documentação, “data-center”, etc.) para espaços adequados e até mais adaptados. Existe mesmo a ideia de um edifício administrativo. A CERP diligenciou o contacto com especialistas para esboço de soluções, mas esta será sobretudo tarefa da Administração corrente da casa parlamentar.

Urgente mesmo é a questão das Salas para as Comissões. No novo modelo de funcionamento as comissões funcionam muito mais vezes e todas em simultâneo, por vezes. E não há salas para todas, muito menos condições para o funcionamento “aberto” que se pretende.

Questões como iluminação, disponibilidade de informação para o público visitante, circulação das pessoas, segurança interna, e outras recomendações de carácter técnico fazem já parte da agenda da Administração para resolução progressiva.

O Parlamento já é o local de múltiplas reuniões na Cidade da Praia, mas pode ser ainda mais, com ganhos efectivos e diversos, se tiver um reforço de disponibilidades de salas, de vários tamanhos, devidamente equipadas, se o ambiente for acolhedor. A imagem de Casa de todos, onde acontecem as reuniões, os encontros importantes não belisca em nada a imagem institucional do Parlamento e a sua respeitabilidade. Para isso haveria que modernizar o Salão Nobre para receber grandes reuniões e organizar a instalação de balcões de serviços públicos, quantos se mostrem necessários.

A questão do Motel como solução de alojamento dos deputados fica definitivamente posta de lado, primeiro com uma presença bem mais alargada de deputados que não residem na Cidade da Praia. Salvo a primeira semana do mês, dedicada aos contactos nos seus círculos, os restantes dias de semana seriam dedicados aos trabalhos parlamentares, isto é, teremos que ter soluções de logística para os não residentes (SVicente, Santo Antão, S. Nicolau, Sal, Maio(1), Brava(1), Europa (1), America(1), Africa (1). Qual a solução?

- Um subsídio de renda mensal, ou
- Ajudas de custo diárias, ou
- Apartamentos na cidade a cargo da AN

Doutro modo, existirá risco elevado de perdas de mandato por faltas (são várias reuniões de comissões por mês) ou um grau de substituições tão elevado quanto desaconselhável para a estabilidade do Parlamento.

6. O Parlamento junto dos cidadãos

A sede do poder legislativo é o edifício da Assembleia Nacional na Cidade da Praia, facto carregado de simbologia e significado político. Cabo Verde é um Estado arquipelágico que goza, felizmente, de uma forte identidade nacional e de uma consistente homogeneidade cultural, já com muitos anos de existência. Mas esse facto histórico muito relevante não elimina outros dados perenes como a descontinuidade territorial, o desenvolvimento desigual das ilhas ao longo do tempo, as particularidades da história de cada uma. A proximidade, no nosso caso, será sempre um dado avaliado, também em função do território e da identificação com o modo de vida que nos é próprio. Por isso existe esta preocupação com a proximidade do Parlamento do cidadão, vista na óptica chamada de “descentralização”.

É claro que a proximidade dos cidadãos é largamente uma função da comunicação, por vias modernas, que fazem que o cidadão cabo-verdiano que se encontra na América ou na Ásia participe dos assuntos públicos de Cabo Verde tanto como quem esteja aqui perto, em Pedra Badejo. Mas isso não desfaz o sentimento experimentado de os habitantes das ilhas quererem “ver” o seu Parlamento ou as manifestações da instituição “ao vivo e em directo contacto”.

Os Parlamentos são cada vez mais as suas Comissões, Deputações, Grupos parlamentares, Redes, Grupos de Amizade e, cada vez mais encontramos exemplos de parlamentos que organizam determinadas reuniões desses órgãos, fora da Sede, em função dos temas, do interesse em dar visibilidade a certos assuntos ou locais, por isso é relevante a possibilidade prevista no regimento da organização de reuniões (regulares) nas outras ilhas, o que de algum modo já vai acontecendo, de forma ainda tímida. Para além disso, a possibilidade das audições públicas agora regimentalmente previstas apontam precisamente nesse sentido.

Outro elemento é a proximidade entre os deputados e os seus eleitores, no seu círculo eleitoral. A possibilidade do eleitor poder contactar o seu deputado (ter a possibilidade material de o fazer) é sem dúvida um quesito para melhorar a qualidade da nossa democracia. Saber onde o procurar e encontrar, poder ser recebido condignamente e, sobretudo, poder aceder a informações que o deputado consegue obter, é sem dúvida algo que fará o cidadão “sentir” o bem fundado da sua participação na definição da vida colectiva.

O mais simples seria prever-se que o Parlamento e as câmaras municipais chegassem a um entendimento para disponibilizar espaço para o efeito nas sedes dos municípios. No entanto, a possibilidade de existência de outros edifícios públicos nas ilhas cria uma outra alternativa, desde que a logística não se torne numa dispendiosa obrigação para a Assembleia Nacional.

7. Para uma liderança da Reforma

Se muitos dos “itens” da Reforma constituem deliberações, resoluções e decisões que uma vez aprovadas, serão implementadas pelos diversos órgãos políticos, administrativos e serviços técnicos do Parlamento, outros pontos da Reforma são intenções, percursos e metas que devem adaptar-se ao tempo de sua implementação, aos recursos disponíveis e até a consensualização de novas soluções, havendo necessidade por vezes de um “impulso apropriado”, ou até de reformulação de projectos. Isto é, a realização da Reforma precisa de uma liderança política do Presidente e da Mesa da Assembleia, mas pode igualmente precisar de uma liderança operacional. Questão para ser ponderada, sobretudo porque o processo de Reforma precisará continuamente de:

- Nova regulamentação (e diversa, por vezes de ordem técnica até);
- Formação permanente com a introdução de novos instrumentos e tecnologias;
- Ter um mecanismo de avaliação dos impactos das medidas introduzidas;
- Ter um mecanismo de avaliação real da percepção da sociedade sobre os graus de efectividade, qualidade e melhoria do Parlamento.

Praia, 18 de Janeiro de 2012

A Comissão Eventual de Reforma do Parlamento