



IPAD
Instituto Português
de Apoio ao Desenvolvimento

**AVALIAÇÃO DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA NO
SECTOR DA JUSTIÇA (2000-2009) AOS PAÍSES
AFRICANOS DE LÍNGUA OFICIAL PORTUGUESA (PALOP)**

RELATÓRIO FINAL

(FEVEREIRO 2011)

**RELA
TORIO**
www.ces.uc.pt
centro de estudos sociais

Equipa de Investigação:

Boaventura de Sousa Santos (co-coordenador)

João Carlos Trindade (co-coordenador)

Maria Paula Meneses

Conceição Gomes

José Mouraz Lopes

João Pedro Campos

Bruno Sena Martins



IPAD
Instituto Português
de Apoio ao Desenvolvimento

**AVALIAÇÃO DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA NO
SECTOR DA JUSTIÇA (2000-2009) AOS PAÍSES
AFRICANOS DE LÍNGUA OFICIAL PORTUGUESA (PALOP)**

RELATÓRIO FINAL

Equipa de Investigação:

Boaventura de Sousa Santos (co-coordenador)

João Carlos Trindade (co-coordenador)

Maria Paula Meneses

Conceição Gomes

José Mouraz Lopes

João Pedro Campos

Bruno Sena Martins

RELATÓRIO
www.ces.uc.pt
centro de estudos sociais

LISTA DE ACRÓNIMOS

ALCA - Área de Comércio Livre das Américas

APAD - Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento

APD - Ajuda Pública ao Desenvolvimento

AR - Assembleia da Republica

BM - Banco Mundial

BR - Boletim da Republica

CAD - Comité de Ajuda ao Desenvolvimento

CC - Conselho Constitucional

CCLJ - Conselho de Coordenação da Legalidade e Justiça

CEDEAO - Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental

CEEAC - Comunidade Económica dos Estados da África Central

CEJ - Centro de Estudos Judiciários

CFJJ - Centro de Formação Jurídica e Judiciária

CG - Cooperação Geográfica

CGJ - Cofre Geral da Justiça

CIC - Comissão Interministerial para a Cooperação

CPLP - Comunidade dos países de Língua Portuguesa

CSMJ - Conselho Superior da Magistratura Judicial

DGAJ - Direcção-Geral da Administração da Justiça

DGC - Direcção Geral de Cooperação

DGPJ - Direcção-Geral da Política de Justiça

DGRS - Direcção-Geral da Reinserção Social

DGSP - Direcção-Geral dos Serviços Prisionais

DUA - Documento Único Automóvel

ECP - Estratégia de Combate à Pobreza

EU - União Europeia

FCE - Fundo para a Cooperação Económica

FMI - Fundo Monetário Internacional

GRAL - Gabinete para a Resolução Alternativa de Litígios

GRI - Gabinete de Relações Internacionais

GRIEC - Gabinete para as Relações Internacionais, Europeias e de Cooperação

ICE - Instituto para a Cooperação Económica

ICP - Instituto da Cooperação Portuguesa

INE - Instituto Nacional de Estatística

INML - Instituto Nacional de Medicina Legal

INPI - Instituto Nacional de Propriedade Industrial

INTERJUST - Programa Integrado de Cooperação no sector da Justiça

IPAD - Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento

IPAJ - Instituto de Patrocínio e Assistência Jurídica

IRN - Instituto dos Registos e Notariado

ITIJ - Instituto das Tecnologias de Informação da Justiça

MJ - Ministério da Justiça

MNE - Ministério dos Negócios Estrangeiros

OCDE - Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico

ODM - Objectivos de Desenvolvimento do Milénio

OMC - Organização Mundial do Comércio

ONG - Organização Não Governamental

ONGD - Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento

PAC - Programa Anual de Cooperação

PALOP - Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

PAOSED - Programa de Apoio aos Órgãos de Soberania e ao Estado de Direito

PARPA - Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta

PEDLCC - Plano Estratégico de Defesa Legal dos Cidadãos Carenciados

PEI - Plano Estratégico Integrado

PES - Plano Económico e Social

PGR - Procuradoria-Geral da República

PGR - Procuradoria-Geral da República

PIC - Polícia de Investigação Criminal

PIC - Programa Indicativo de Cooperação

PIntC - Programa Integrado de Cooperação

PIR - Plano Indicativo Regional

PIR - Programa Indicativo Regional

PJ - Polícia Judiciária

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PQG - Plano Quinquenal do Governo

PRM - Polícia da República de Moçambique

SADC - Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral

SNAPRI - Serviço Nacional das Prisões

STA - Supremo Tribunal Administrativo

STJ - Supremo Tribunal de Justiça

TA - Tribunal Administrativo

TS - Tribunal Supremo

UCI - Unidade para a Cooperação Internacional

UTREL - Unidade Técnica da Reforma Legal

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	3
1. SUMÁRIO EXECUTIVO/EXECUTIVE SUMMARY	4/15
2. APRESENTAÇÃO: OBJECTIVOS E AMPLITUDE DA AVALIAÇÃO	27
3. A COOPERAÇÃO NO SECTOR DA JUSTIÇA E O ESTADO DE DIREITO: ENQUADRAMENTO ANALÍTICO	31
3.1. ENQUADRAMENTO DA AVALIAÇÃO DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA NO CAMPO DA JUSTIÇA.....	31
3.2. O ESTADO DE DIREITO: CONTEXTO TEÓRICO.....	35
3.3. O ESTADO HETEROGÉNEO E A HETEROGENEIDADE DOS ESTADOS.....	46
4. ÂMBITO DA AVALIAÇÃO	59
5. METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO	70
6. A COOPERAÇÃO PORTUGUESA E O SECTOR DA JUSTIÇA	77
6.1. CARACTERIZAÇÃO INSTITUCIONAL DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA NA ÁREA DA JUSTIÇA COM OS PAÍSES AFRICANOS DE EXPRESSÃO OFICIAL PORTUGUESA (PALOP)	77
6.1.1. COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA A COOPERAÇÃO	83
6.1.2. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA.....	86
6.1.3. A COOPERAÇÃO NA ÁREA DA JUSTIÇA E A CPLP.....	100
6.2. A ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA DE COOPERAÇÃO PORTUGUESA	104
6.2.1. DOCUMENTOS DE ORIENTAÇÃO (1999 A 2005).....	107
7. A COOPERAÇÃO PARA A JUSTIÇA NOS 5 PAÍSES PARCEIROS ABRANGIDOS PELA AVALIAÇÃO.....	113
7.1. ANGOLA.....	113
7.2. CABO VERDE.....	149
7.3. GUINÉ-BISSAU.....	173
7.4. MOÇAMBIQUE.....	202
7.5. SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE.....	260

8. O LABIRINTO DOS OBJECTIVOS, ORIENTAÇÃO E ESTRATÉGIAS	278
9. LIÇÕES E RECOMENDAÇÕES	289
BIBLIOGRAFIA.....	298
ANEXOS	

AGRADECIMENTOS

O Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra e os autores desta avaliação não podem deixar de agradecer a todos aqueles que contribuíram para a realização do presente estudo, em especial a todas as pessoas que, em representação das várias entidades contactadas, nacionais e internacionais, acederam em receber os elementos das equipas de trabalho que sucessivamente se deslocaram a Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe. A sua disponibilidade, mesmo em momentos socialmente mais conturbados, bem como as exposições francas que todos fizeram, contribuíram decisivamente para a elaboração do presente relatório, colmatando a complexidade da avaliação, fruto da intersecção com diferentes actores e realidades sociais, e da dispersão espacial e temporal da matéria a avaliar.

Para a produção deste estudo foi fundamental a colaboração de muitas pessoas e instituições. Sem essa cooperação alargada não seria possível obter os resultados apresentados e levar a cabo a reflexão e a discussão crítica que desenvolvemos.

Um agradecimento é devido também ao Gabinete de Avaliação e Auditoria Interna (GAAI), à Divisão de Planeamento e Programação do IPAD – Ministério dos Negócios Estrangeiros e ao Gabinete de Relações Internacionais da DGPJ – Ministério da Justiça, pela resposta sempre pronta na disponibilização de documentos e dados, bem como na resolução dos múltiplos contratempus que ao longo de todo o processo de avaliação foram, inevitavelmente, surgindo.

Além da equipa de avaliação, este trabalho contou, em vários momentos, com o apoio da Dra. Catarina Caniço e do Dr. Carlos Nolasco, a quem deixamos o nosso profundo agradecimento.

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

A. APRESENTAÇÃO, OBJECTIVO GERAL E EQUIPA DE AVALIAÇÃO

S.1. Depois de mais de 30 anos de acções de cooperação na área da justiça, muito embora, só mais recentemente, integradas num contexto global de ajuda pública ao desenvolvimento, esta é a primeira avaliação sectorial da Ajuda Portuguesa aos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP – Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe), e respeita ao período compreendido entre 2000 e 2009.

S.2. Tratou-se de uma avaliação externa e independente, gerida pelo Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) - Gabinete de Avaliação e Auditoria Interna (GAAI) e que contou com a constituição de um Grupo de Acompanhamento que incluiu, para além do GAAI, representantes da Direcção de Serviços Coordenação de Geográfica I - IPAD e da Direcção Geral da Política da Justiça/Gabinete de Relações Internacionais (DGPJ/GRI).

S.3. O objectivo geral da presente avaliação foi, assim, apreciar o contributo da Cooperação Portuguesa no reforço das capacidades dos sistemas nacionais de justiça e no seu fortalecimento, determinar se a ajuda portuguesa contribuiu para uma maior acessibilidade e melhor acesso do cidadão à justiça, bem como identificar novas áreas de cooperação, considerando boas práticas e as lições aprendidas.

S.4. A equipa de avaliação externa foi constituída por 7 investigadores, de várias nacionalidades e espectros de formação na área do Direito, da Sociologia e da Antropologia. O trabalho de campo decorreu ao longo do

ano de 2010, sendo que as deslocações aos vários países africanos visitados, decorreu durante o segundo semestre de 2010.

B. ABORDAGEM METODOLÓGICA

S.5. A complexidade da temática em estudo e os objectivos propostos aconselharam o recurso a estratégias de recolha da informação assentes no pluralismo de métodos e técnicas e na triangulação da análise de resultados (Capítulo 4 e 5).

S.6. O cruzamento de fontes, actores e abordagens a efectuar garantiu o confronto e a síntese das diferentes perspectivas pertinentes para a avaliação dos programas e projectos de cooperação na área da justiça nos PALOP entre 2000 e 2009.

S.7. Analisaram-se os principais agentes/entidades envolvidas quer ao nível bilateral, quer multilateral, ou ainda local, bem como os principais actores interessados, como ministérios e instituições jurídicas, quadros dirigentes e técnicos e actores ao nível local. Deste modo, construímos um sistema de informação de natureza primária e secundária, fundado quer na pesquisa documental e na análise de dados, por um lado, quer na realização de entrevistas e painéis de discussão, por outro.

S.8. Não podemos, desde já, deixar de destacar o facto de se tratar de uma avaliação num sector muito específico, a justiça, intimamente ligado às soberanias nacionais, de respeitar a cinco países muito diferentes entre si (Capítulo 7), quer a nível das necessidades, quer a nível de estádios de desenvolvimento (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe) e de abranger um hiato temporal de 10 anos (2000-2009).

S.9. Trata-se de uma avaliação que não se limita, portanto, a proceder a uma avaliação de um PIC (Programa Indicativo de Cooperação), com uma duração circunscrita, com um número de projectos identificados, calendarizados e mais ou menos estáticos.

S.10. Este período compreende 17 PIC, todos fazendo referência ao eixo estratégico global - Boa Governança, Participação e Democracia e assim, mesmo que de forma indirecta, à área da justiça. Durante este mesmo período sucederam-se diferentes instituições, hoje contabilizadas em 13, que tuteladas e/ou coordenadas pela actual DGPJ/GRI, desenvolveram acções de cooperação nos países objecto da nossa avaliação. No mesmo período alterou-se significativamente o modelo organizacional da própria “cooperação portuguesa”, com a criação do próprio IPAD. De igual modo, os organismos que no Ministério da Justiça têm estado mais envolvidos na ajuda ao desenvolvimento foram alvo, também eles, de significativas transformações organizacionais.

S.11. As transformações organizacionais e políticas para um período de dez anos ficam bem patentes se tivermos em conta que neste período assistimos à vigência de 5 governos constitucionais em Portugal e, ainda, as alterações sucessivas nas personalidades que assumiram a liderança institucional dos organismos que mais directamente intervêm na ajuda portuguesa no sector da justiça.

S.12. O retrato das transformações que marcaram o quadro institucional (Capítulo 6) português nos 10 anos em apreço é instrutivo das muitas transformações e dinâmicas que, a serem tidas em conta, necessariamente implicam um olhar capaz de reconhecer o carácter multifacetado e fluido da ajuda portuguesa. Mas a necessidade de transcender perspectivas monolíticas ganha renovada pertinência quando está em causa a avaliação da ajuda portuguesa em 5 países, por duas ordens de razão: primeiro, pelo

facto de 5 países distintos implicarem realidades distintas, seja no lugar que a justiça assume na organização de cada uma das sociedades nacionais, seja na relação de cooperação historicamente desenvolvida entre cada Estado parceiro e Portugal para este sector; segundo, pelo facto de, tal como em Portugal, ao longo dos dez anos em avaliação terem ocorrido importantes mudanças ao nível das políticas, das instituições e das lideranças em cada um dos países parceiros.

S.13. Para um período de 10 anos temos, portanto, uma realidade dinâmica que implica 6 Estados diferentes e que comporta, por isso, um cuidado de análise que de modo algum se conforma com uma caracterização estática e monolítica da Ajuda Portuguesa no sector da Justiça aos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa.

C. A COOPERAÇÃO NA ÁREA DA JUSTIÇA E HETEROGENEIDADE DOS ESTADOS

S.14. A concretização de uma qualquer política de cooperação na área da Justiça que pretenda afirmar a ideia de Estado de Direito numa sociedade democrática exige, assim, um efectivo compromisso pelos Estados na implementação dos princípios democráticos e na consecução dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM). Se por um lado a implementação do Estado de Direito, assente no Estado de Justiça, deverá emergir como um referencial na cooperação de acordo com os ODM, por outro lado é importante que a ajuda ao desenvolvimento, na justiça como noutros sectores, consiga assentar num diálogo informado entre os princípios que se promovem e as especificidades que marcam, no terreno, as realidades dos países parceiros da cooperação.

S.15. A atenção acrescida que alguns doadores estão a dar ao acesso à justiça, ao respeito pelos direitos humanos, e à prestação de contas das instituições ao público – em vez da atenção ao papel do sector da justiça na promoção do crescimento económico – coincidiu com uma viragem com o pensamento global dos doadores em relação à ajuda. Com os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio promovidos pela Organização das Nações Unidas (ONU), a redução da pobreza tornou-se o objectivo oficial na política do desenvolvimento.

S.16. De igual modo, a pluralidade de ordens jurídicas em circulação na sociedade é hoje mais complexa do que nunca. Até agora o tema do pluralismo jurídico centrou-se na identificação de ordens jurídicas locais, infra-estatais, coexistindo de diferentes formas com o direito nacional oficial. Hoje, ao lado das ordens jurídicas locais e nacionais, estão a emergir ordens “*jurídicas*” supra-nacionais que interferem de múltiplas formas com as anteriores. Não se trata do direito internacional público convencional, mas sim de imperativos jurídicos concebidos pelos Estados hegemónicos, por agências financeiras multilaterais ou por poderosos actores transnacionais (empresas multinacionais), sobretudo na área económica, e impostos globalmente, principalmente aos países periféricos e semiperiféricos do sistema mundial. Assim, o pluralismo jurídico sub-nacional combina-se hoje com o pluralismo jurídico supranacional.

S.17. A questão da pluralidade de ordens jurídicas é valiosa *per se* na medida em que assinala a co-existência de legalidades tantas vezes desconsideradas. É ainda valiosa porque fomenta uma perspectiva mais rica do sector da justiça que assim deixa de cingir o direito ao direito oficial do espaço-tempo nacional para reconhecer outras instâncias de direito que resultam do espaço-tempo local e global. Nesse sentido, o sistema de justiça numa dada sociedade é sempre o resultado de uma densa relação entre a sua história social e política, das tradições e

instâncias costumeiras de direito que correm o corpo social, do modo como o Estado se relaciona com outras legalidades, das suas condições de integração regional e global e das formas de legalidade que daí resultam.

S.18. Ao considerar as dimensões que se cruzam, conferindo singularidade às legalidades de cada contexto nacional, a questão da pluralidade de ordens jurídicas emerge, também, como ilustrativa da pujante diversidade das realidades em jogo.

S.19. Estamos também perante a Heterogeneidade dos Estados, dimensão cujo reconhecimento se reflecte de dois modos significativos para a presente avaliação. Primeiro, no salientar das diferenças entre Portugal e os países parceiros em apreço. Segundo, no reconhecimento das importantes diferenças entre o que se convencionou chamar Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa.

S.20. Nesse sentido, a mais-valia da presente avaliação não é separável de um esforço de tradução de modo a que se encontrem inteligibilidades mútuas: entre diferentes espaços do sistema-mundo, entre diferentes instituições e formas de governo, entre diferentes realidades sociais e culturais, entre diferentes legalidades, entre diferentes concepções de justiça e, finalmente, entre as práticas de cooperação e os textos que sobre elas reflectem.

D. PRINCIPAIS LIÇÕES E RECOMENDAÇÕES

Da avaliação efectuada resultaram fundamentalmente 4 grandes lições e 31 recomendações:

L1 - Lição 1: A justiça deve ser valorizada pela cooperação portuguesa com um sector central no funcionamento e consolidação do Estado de Direito e no aprofundamento de democracias de alta intensidade.

R1 - Recomendação 1: *A justiça deve ser vista como um sistema e não apenas como um mero conjunto de instituições, o que exige o reforço das ligações e a melhoria da coordenação entre vários actores, incluindo a sociedade civil.*

R2 - Recomendação 2: *Deve ser dada prioridade às necessidades dos grupos mais vulneráveis e marginalizados, aumentando o seu acesso ao direito e à justiça, enfrentando situações de discriminação, pobreza, vulnerabilidade e marginalização, especialmente para o caso dos direitos das mulheres.*

R3 - Recomendação 3: *A cooperação no sector da justiça deve ser entendida como um instrumento de transformação social pela capacitação dos sectores vulneráveis da sociedade.*

R4 - Recomendação 4: *Importa identificar quem são os reais beneficiários dos projectos de cooperação no sector da justiça.*

R5 - Recomendação 5: *Portugal deve privilegiar áreas estratégicas em que, de um modo consistente, consolide a capacidades e mais-valias capazes de beneficiar o sistema de justiça dos países parceiros.*

R6 - Recomendação 6: *Devem ser apoiados projectos conducentes à revisão de legislação anti-corrupção a nível dos países parceiros, procurando harmonizá-la em função dos diplomas legais internacionais anti-corrupção ratificados por esses países.*

R7 - Recomendação 7: *Na acção encetada em instâncias multilaterais Portugal deve ter um papel activo que traduza o seu conhecimento do terreno dos PALOP. Deve, igualmente, concertar a acção bilateral de modo a evitar redundâncias com as organizações internacionais.*

R8 - Recomendação 8: *Temas transversais como o HIV/Sida e o Género, deverão ser incorporados nas intervenções no sector da justiça.*

R9 - Recomendação 9: *Mais esforços deverão ser desenvolvidos para que a ajuda ao desenvolvimento seja cada vez mais efectiva e apropriada localmente, fornecendo uma melhor compreensão sobre as realidades africanas.*

L2 - Lição 2: A definição de uma verdadeira estratégia de cooperação no sector da justiça implica uma dinâmica institucional mais ágil e coerente.

R10 - Recomendação 10: *A cooperação no sector da justiça deve corresponder a uma visão estratégica da ajuda portuguesa ao desenvolvimento.*

R11 - Recomendação 11: *Assumindo uma perspectiva estratégica o papel do IPAD deverá reforçar-se como uma acção prioritária, permitindo avaliar em permanência a política de Portugal em cada país, em termos de promoção da justiça, democracia e boa governação.*

R12 - Recomendação 12: *O IPAD deve ser dotado com quadros com formação na área da justiça.*

R13 - Recomendação 13: *O IPAD deve fomentar o envolvimento de ONG (nacionais e dos países parceiros) através de uma melhor publicitação dos apoios disponíveis junto da sociedade civil.*

R14 - Recomendação 14: *A definição estratégica do IPAD para o sector da justiça deve ter uma duração de 5 anos de modo a evitar a contingência que muitas vezes resulta da alteração nos detentores dos cargos mais cruciais.*

R15 - Recomendação 15: *A articulação com as embaixadas dos países africanos de expressão portuguesa (PALOP) deve ser uma constante, no sentido de capitalizar os meios e o conhecimento de terreno destas instâncias.*

R16 - Recomendação 16: *O IPAD deverá desenvolver a figura de “oficial de programas” para os sectores prioritários da cooperação em cada país.*

L3 - Lição 3: **A apropriação por parte dos países parceiros dos projectos e reformas é uma das chaves principais do desenvolvimento no sector da justiça.**

R17 - Recomendação 17: *Deve ser melhorado o conhecimento que os actores chave na concepção e execução de projectos detêm sobre as especificidades da realidade cultural, política e jurídica dos países que beneficiam da ajuda para o desenvolvimento.*

R18 - Recomendação 18: *A definição do plano estratégico e a definição de áreas privilegiadas para a cooperação no sector da justiça por parte de Portugal deve ter por base as necessidades identificadas como prioritárias pelos diferentes países parceiros.*

R19 - Recomendação 19: *A apropriação nacional deverá incluir apoio às reformas governamentais em curso que envolvam directa ou indirectamente o sector da justiça, apoiando os actores nacionais na clarificação dos seus objectivos no sector da justiça.*

R20 - Recomendação 20: *A construção de complementaridades em prol do país beneficiário implica não só que Portugal compareça nos fóruns onde os países doadores se articulam, mas que tenha igualmente um papel activo na criação desses espaços de concertação.*

R21 - Recomendação 21: *Deve ser feito um esforço de articulação com as organizações da sociedade civil de modo a criar sinergias e a definir estratégias que melhor respondam às dinâmicas no terreno.*

R22 - Recomendação 22: *Sendo a formação reiteradamente referida pelos parceiros como uma área de excelência da cooperação portuguesa, deveria ser feito um*

investimento dedicado nesta dimensão como um capital importante da cooperação portuguesa.

R23 - Recomendação 23: *Apoiar a formação de formadores no sector da justiça, permitindo assim rentabilizar a matriz jurídica comum que une estes países, ao mesmo tempo que permitiria uma melhoria da eficácia e a sustentabilidade da ajuda ao sector da justiça.*

R24 - Recomendação 24: *A cooperação não se deve restringir ao direito formal do Estado reconhecendo a importância central que os outros direitos (incluindo o dito direito tradicional) têm nalguns dos PALOP como instância de resolução de conflitos.*

R25 - Recomendação 25: *Os programas a desenvolver de futuro, no campo da justiça deverão ter em atenção os grupos vulneráveis presentes em cada país, promovendo medidas que permitam o seu acesso ao direito e à justiça.*

R26 - Recomendação 26: *Deve ser equacionado um Observatório da Justiça para os PALOP.*

R27 - Recomendação 27: *Deve ser evitada a pulverização de recursos tanto pela pouca sustentabilidade que essa dispersão implica, como pela importância de a imagem de Portugal ficar associada a acções concretas que venham a ser valorizadas e apropriadas pelos parceiros.*

L4 - Lição 4: Definição de uma outra política de cooperação para a justiça.

R28 - Recomendação 28: *Deve ser feito um planeamento concertado de avaliações de modo a congregar recursos no período da avaliação (por exemplo, entre avaliação de PIC e avaliações sectoriais).*

R29 - Recomendação 29: *As avaliações (intercalares e finais) devem ponderar não apenas os elementos quantitativos relativos à execução, mas também avaliar qualitativamente o impacto e sustentabilidade das políticas, auscultando para tal a opinião de vários actores no terreno.*

R30 - Recomendação 30: *Deverá ser encetado um diálogo mais activo com outros doadores internacionais no sentido de aprender das lições por eles consolidadas e de modo a conhecer eventuais boas práticas que possam ter usufruto na cooperação portuguesa.*

R31 - Recomendação 31: *O IPAD deverá desenvolver um trabalho que valorize a experiência histórica da cooperação portuguesa, identificando bloqueios e formas menos funcionais de actuação e recolhendo exemplos de boas práticas no seio da cooperação portuguesa.*

1. EXECUTIVE SUMMARY

A. PRESENTATION, OVERALL GOAL AND ASSESSMENT TEAM

S.1. After more than 30 years of actions of cooperation in the area of justice, although only more recently it has been integrated into a global context of public aid to development, this is the first sectoral evaluation of the Portuguese Aid to the Portuguese-speaking African Countries (PALOP – Angola, Cape Verde, Guinea-Bissau, Mozambique and S. Tome and Principe), covering the period between 2000 and 2009.

S.2. This was an external and independent evaluation, managed by the Portuguese Institute for Development Support (IPAD) – Office of Evaluation and Internal Audit (GAAI), and it included the constitution of an Accompaniment Group that included, besides the GAAI, representatives of the Directorate of Services of Geographic Coordination I – IPAD and the Directorate-General of Justice Policy/International Affairs Department (DGPJ/GRI).

S.3. The overall goal of this evaluation was to assess the contribution of Portuguese Cooperation to the reinforcement of the capacities of the national justice systems and their strengthening, to determine whether the Portuguese support contributed to greater accessibility and better access to justice for the citizens, as well as to identify new areas of cooperation, based upon the good practices and lessons learned.

S.4. The external assessment team was made up of 7 investigators of various nationalities, with training backgrounds in the fields of Law,

Sociology and Anthropology. The field work was carried out over the course of 2010, the trips to the various African countries visited taking place in the second half of 2010.

B. METHODOLOGICAL APPROACH

S.5. The complexity of the subject matter under study and the proposed goals suggested resorting to strategies for gathering information based on a plurality of methods and techniques and on the triangulation of the analysis of the results (Chapters 4 and 5).

S.6. The cross-referencing of sources, actors and approaches to be carried out guaranteed the confrontation and synthesis of the different perspectives pertinent to the assessment of the programmes and projects for cooperation in the area of justice in the PALOP between 2000 and 2009.

S.7. The main agents/entities involved were analysed at the bi-lateral, multilateral and local levels, as were the main interested actors, such as ministries and legal institutions, management staff and technicians and actors at the local level. In this way, it was possible to construct an information system of a primary and secondary nature, founded on the research of documents and the analysis of data on the one hand, and on the holding of interviews and panel discussions on the other.

S.8. We would be remiss if we failed to point out here the fact that this is an evaluation of a very specific sector, justice, closely linked to the sovereignty of nations, related to five countries that are very different from one another (Chapter 7) in terms of their needs and in their stages of development (Angola, Cape Verde, Guinea-Bissau, Mozambique and S.

Tome and Príncipe), and covering a period of time spanning 10 years (2000-2009).

S.9. It is not, therefore, an evaluation limited to assessing a PIC (Indicative Cooperation Programme), with a fixed duration and a number of identified, scheduled and more or less static projects.

S.10. This period includes 17 PICs, all of which refer to the strategic global axis – Good Governance, Participation and Democracy, and therefore, albeit indirectly, to the area of justice. During this period there was a succession of various institutions – today numbering 13, who are under the jurisdiction of and/or are coordinated by the present-day DGPJ/GRI – that carried out actions of cooperation in the countries included in our evaluation. In the same period, there was a significant alteration in the organisational model of the “Portuguese cooperation” itself, when the IPAD itself was created. Likewise, the bodies within the Ministry of Justice that have been the most involved in the aid to development were themselves the subject of significant organisational transformations.

S.11. The organisational and political transformations over a period of ten years are very obvious if we take into account that during this time Portugal was under the administration of 5 different constitutional governments, not to mention the successive changes in the persons who assumed the institutional leadership of the bodies that were the most directly involved in the Portuguese aid to the justice sector.

S.12. The description of the transformations that marked the Portuguese institutional framework (Chapter 6) during the 10 years in question is enlightening in regard to the many transformations and the dynamics that, when taken into account, necessarily imply the need for a view that is capable of recognising the multifaceted and fluid nature of the Portuguese aid. But the need to transcend monolithic perspectives takes on a renewed importance when the question before us is the evaluation of Portuguese aid in 5 countries, for two species of reasons: first, due to the fact that 5 distinct countries imply distinct realities, both in the role justice plays in the organisation of each of the national societies, and in the relation of cooperation historically practiced between each partner State and Portugal in this sector; secondly, due to the fact that, just as in Portugal, during the 10 years in question, there were important changes in the policies, institutions and leadership roles in each of the partner countries.

S.13. For this period of 10 years, then, we have a dynamic reality that involves 6 different States and which therefore admits of a careful analysis that in no way conforms to a static and monolithic characterisation of the Portuguese Aid in the Justice sector to the Portuguese-speaking African Countries.

C. COOPERATION IN THE AREA OF JUSTICE AND HETEROGENEITY OF THE STATES

S.14. The execution of any policy of cooperation in the area of Justice that intends to assert the idea of the Rule of Law in a democratic society therefore demands of the States an effective commitment to the implementation of the democratic principles and the attainment of the Millennium Development Goals (MDG). If, on the one hand, the

implementation of Rule of Law, based on the State of Justice, should appear as a reference point in the cooperation in accordance with the MDG, on the other hand, it is important that the aid to development, in the justice sector and others, be able to find its basis on an informed dialogue between the principles that are being promoted and the specific conditions on the ground that mark the realities of the partner countries in the cooperation.

S.15. The added attention that some donors are giving to access to justice, to respect for human rights, and to the accountability of the institutions to the public – instead of the attention to the role of the justice sector in the promotion of economic growth – coincided with a change of direction in the global thinking of the donors in relation to aid. With the Millennium Development Goals promoted by the United Nations (UN), the reduction of poverty became the official goal in development policy.

S.16. Likewise, the plurality of legal orders found in society is more complex today than ever. Up until now, the subject of legal pluralism has been centred on the identification of the local infrastate legal orders that coexist in different forms with the official national law. Today, along with the local and national legal orders, supranational “legal” orders are appearing that interfere in many ways with the former orders. This is not about conventional public international law, but rather legal imperatives conceived by hegemonic States, multilateral financial agencies or powerful transnational actors (multinational companies), above all in the economic area, and that are globally imposed, mainly on countries located on the periphery of the world system, or partially so. Hence, sub-national legal pluralism is joined today with supranational legal pluralism.

S.17. The question of the plurality of legal orders is important per se to the extent that it marks the coexistence of legalities that are so often disregarded. It is also important because it fosters a richer perspective of the justice sector that ceases to restrict law to the official law of the national spacetime to recognise other instances of law that result from local and global spacetime. In this sense, the justice system in a given society is always the result of a strong relationship between its social and political history, the traditions and customary instances of law that pervade the social body, the way the State relates to other legalities, their conditions of regional and global integration and the forms of legality that result therefrom.

S.18. When considering the crossing of these dimensions, which confers a uniqueness to the legalities of each national context, the question of plurality of legal orders appears, also, as an illustration of the vigorous diversity of the realities in play.

S.19. We are also dealing with the Heterogeneity of the States, a dimension that, when recognised, is reflected in two ways that are significant to this evaluation. First, in highlighting the differences between Portugal and the partner countries in question. Second, in the recognition of the important differences between what have been conventionally called the Portuguese-speaking African Countries.

S.20. In this sense, the added value of this evaluation cannot be separated from an effort to achieve a translation that would allow a mutually intelligible communication: between the different spaces of the world system, between different institutions and forms of government, between different social and cultural realities, between different legalities,

between different concepts of justice, and finally, between the practices of cooperation and the texts that reflect on them.

D. MAIN LESSONS AND RECOMMENDATIONS

There were 4 major lessons and 31 recommendations that resulted from the evaluation carried out:

L1 - Lesson 1: The value of justice should be enhanced by the Portuguese cooperation by giving it a central sector in its operation and consolidation of the Rule of Law and in the strengthening high intensity democracies.

R1 - Recommendation 1: *Justice should be seen as a system and not as a simple set of institutions, which requires the reinforcement of the bonds and the improvement in the coordination between various actors, including the civil society.*

R2 - Recommendation 2: *Priority should be given to the needs of the more vulnerable and marginalised groups, increasing their access to law and justice, dealing with situations of discrimination, poverty, vulnerability and marginalisation, especially in the case of women's rights.*

R3 - Recommendation 3: *Cooperation in the justice sector should be understood as being an instrument of social transformation through the enablement of the vulnerable sectors of the society.*

R4 - Recommendation 4: *It is important to identify who the real beneficiaries of the projects of cooperation in the justice sector are.*

R5 - Recommendation 5: *Portugal should give priority to strategic areas in which, in a consistent manner, it can consolidate skills and assets capable of benefiting the justice system of the partner countries.*

R6 - Recommendation 6: *Support should be given to projects that lead to the revision of anti-corruption legislation in the partner countries, seeking to harmonise it with the international anti-corruption laws ratified by those countries.*

R7 - Recommendation 7: *In actions initiated under multilateral processes, Portugal should have an active role that takes advantage of its field knowledge of the*

PALOP. Likewise, the bilateral action should be carried out in concert, so as to avoid redundancies with international organisations.

R8 - Recommendation 8: *Transversal themes such as HIV/Aids and the like should be incorporated in the intervention in the justice sector.*

R9 - Recommendation 9: *Greater efforts should be made so that the aid to development is increasingly effective and locally appropriate, providing a better understanding of the African realities.*

L2 - Lesson 2: The definition of a genuine strategy of cooperation in the justice sector implies a more responsive and coherent institutional dynamic.

R10 - Recommendation 10: *Cooperation in the justice sector should correspond to a strategic vision of the Portuguese aid to development.*

R11 - Recommendation 11: *Assuming a strategic perspective, the role of IPAD should be reinforced as a priority action, allowing it to make a constant evaluation of the policies of Portugal in each country, in terms of the promotion of justice, democracy and good governance.*

R12 - Recommendation 12: *IPAD should be endowed with staff trained in the area of justice.*

R13 - Recommendation 13: *IPAD should encourage the involvement of ONGs (national and those of the partner countries) through a better dissemination of the available supports among the civil society.*

R14 - Recommendation 14: *The strategy defined by IPAD for the justice sector should be for a period of 5 years in order to avoid contingencies that often result from changes in the persons occupying the most crucial positions.*

R15 - Recommendation 15: *Articulation with the embassies of the Portuguese-speaking African Countries (PALOP) should be a matter of rule, in order to capitalise on the means and the field knowledge of these jurisdictions.*

R16 - Recommendation 16: *IPAD should develop the figure of “programme official” for the priority sectors of cooperation for each country.*

L3 - Lesson 3: The appropriation by the partner countries of the projects and reforms is one of the main keys to development in the justice sector.

R17 - Recommendation 17: *There should be an improvement in the knowledge the key actors in the design and execution of the projects have about the specific aspects of the cultural, political and legal reality of the countries that benefit from the aid to development.*

R18 - Recommendation 18: *The definition of the strategic plan and the definition of the areas of emphasis for cooperation in the justice sector by Portugal should be based on the needs identified as priority areas by the various partner countries.*

R19 - Recommendation 19: *The national appropriation should include aid to the governmental reforms underway that directly or indirectly involve the justice sector, supporting the national actors in the clarification of their goals in that sector.*

R20 - Recommendation 20: *The construction of complementary actions on behalf of the beneficiary country not only means that Portugal would be present at forums where the donor countries come together, but that it would also have an active role in the creation of these spaces for concertation.*

R21 - Recommendation 21: *An effort should be made to come together with the organisations of the civil society in order to create synergies and define strategies that better respond to the dynamics in the field.*

R22 - Recommendation 22: *As training is repeatedly referred to by the partners as an area of excellence for Portuguese cooperation, an investment should be made, dedicated to this dimension as being important capital from the Portuguese cooperation.*

R23 - Recommendation 23: *Support the training of trainers in the justice sector, thereby making it possible to profit from the common legal matrix that unites these countries, while at the same time allowing for an improvement in the efficacy and sustainability of aid to the justice sector.*

R24 - Recommendation 24: *Cooperation should not be restricted to the formal law of the State, recognising the central importance that the other laws (including the so-called traditional law) have in some of the PALOP, where they have jurisdiction for the resolution of conflicts.*

R25 - Recommendation 25: *The programmes to be developed in the future, in the area of justice, should pay attention to the vulnerable groups in each country, promoting measures that allow them to have access to law and justice.*

R26 - Recommendation 26: *The establishment of an Observatory of Justice for the PALOP should be taken into account.*

R27 - Recommendation 27: *The dispersion of resources should be avoided, not only because of the weak sustainability that this dispersion implies, but also due to the importance of Portugal's image being associated with concrete actions that its partners value and appropriate.*

L4 - Lesson 4: Definition of another policy of cooperation for justice.

R28 - Recommendation 28: *A concerted plan should be made for evaluations in order to bring together resources in the evaluation period (for example, between the evaluation of the PIC and sectoral evaluations).*

R29 - Recommendation 29: *The evaluations (intermediate and final) should examine not only the quantitative elements of the execution, but also assess qualitatively the impact and sustainability of the policies, the opinion of various actors in the field being heard for this purpose.*

R30 - Recommendation 30: *A more active dialogue should be started with other international donors in order to learn lessons they have gained and to learn possible good practices that may be useful in the Portuguese cooperation.*

R31 - Recommendation 31: *IPAD should develop a work that enhances the value of the historical experience of Portuguese cooperation, identifying blockages and less functional means of action and gathering examples of good practices from the core of the Portuguese cooperation.*

2. APRESENTAÇÃO: OBJECTIVOS E AMPLITUDE DA AVALIAÇÃO

O presente documento constitui o Relatório Final do Centro de Estudos Sociais (CES) para a *avaliação da Ajuda Portuguesa no sector da Justiça aos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) para o período compreendido entre 2000 e 2009*. Com o presente relatório e em cumprimento dos termos de referência acordados, a equipa de investigação responsável pela avaliação em curso sistematiza as constatações chave identificadas: a) durante a fase de análise documental, onde se privilegiou a recolha de toda a informação e documentação relativa à Cooperação Portuguesa no sector da justiça; b) durante a fase de trabalho de campo que, envolvendo deslocações aos cinco países parceiros em apreço, possibilitou a realização de entrevistas com os actores chave, com os parceiros locais, e também com outros doadores, cujas instituições (bi ou multi-lateralmente) se encontram envolvidas na cooperação no sector da justiça nestes países.

Não podemos, desde já, deixar de destacar o facto de se tratar de uma avaliação num sector muito específico, a *justiça*, intimamente ligado às soberanias nacionais, de respeitar a *cinco países* muito diferentes entre si, quer a nível das necessidades, quer a nível de estádios de desenvolvimento (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe) e de abranger um *hiato temporal de 10 anos* (2000-2009).

Trata-se de um documento que não se limita, portanto, a proceder a uma avaliação de um PIC (Programa Indicativo de Cooperação), com uma duração circunscrita, com um número de projectos identificados, calendarizados e mais ou menos estáticos.

Este período compreende 17 PIC, todos fazendo referência ao eixo estratégico global - Boa Governança, Participação e Democracia e assim, mesmo que de forma indirecta, à área da justiça. Durante este mesmo período sucederam-se diferentes instituições, hoje contabilizadas em 13, que tuteladas e/ou

coordenadas pela actual Direcção Geral da Política da Justiça – Gabinete de Relações Internacionais, desenvolveram acções de cooperação nos países objecto da nossa avaliação. No mesmo período alterou-se significativamente o modelo organizacional da própria “cooperação portuguesa”, com a criação do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD), pelo Decreto-Lei n.º 5/2003, de 13 de Janeiro, resultante da fusão das duas instituições que, até então, estavam à frente da cooperação nacional: o Instituto da Cooperação Portuguesa (ICP) e a Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD). De igual modo, os organismos que no Ministério da Justiça têm estado mais envolvidos na ajuda ao desenvolvimento foram alvo, também eles, de significativas transformações organizacionais.

As transformações organizacionais e políticas para um período de dez anos ficam bem patentes se tivermos em conta que neste período assistimos à vigência de 5 governos constitucionais em Portugal - XIV Governo Constitucional (1999-2002), XV Governo Constitucional (2002-2004), XVI Governo Constitucional (2004-2005), XVII Governo Constitucional (2005-2009) e XVIII Governo Constitucional (2009-presente) - e, ainda, as alterações sucessivas nas personalidades que assumiram a liderança institucional dos organismos que mais directamente intervêm na ajuda portuguesa no sector da justiça.

O retrato das transformações que marcaram o quadro institucional português nos 10 anos em apreço é instrutivo das muitas transformações e dinâmicas que, a serem tidas em conta, necessariamente implicam um olhar capaz de reconhecer o carácter multifacetado e fluido da ajuda portuguesa. Mas a necessidade de transcender perspectivas monolíticas ganha renovada pertinência quando está em causa a avaliação da ajuda portuguesa em 5 países, por duas ordens de razão: primeiro, pelo facto de 5 países distintos implicarem realidades distintas, seja no lugar que a justiça assume na organização de cada uma das sociedades nacionais, seja na relação de cooperação historicamente desenvolvida entre cada Estado parceiro e Portugal para este sector; segundo,

pelo facto de, tal como em Portugal, ao longo dos dez anos em avaliação terem ocorrido importantes mudanças ao nível das políticas, das instituições e das lideranças em cada um dos países parceiros. Para um período de 10 anos temos, portanto, uma realidade dinâmica que implica 6 Estados diferentes e que comporta, por isso, um cuidado de análise que de modo algum se conforma com uma caracterização estática e monolítica da Ajuda Portuguesa no sector da Justiça aos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa.

Na apresentação é exposto o âmbito do relatório de acordo com os termos de referência. No terceiro capítulo - “A Cooperação no Sector da justiça e o Estado de Direito: enquadramento analítico” - procede-se uma reflexão teórica sobre o papel do Estado de Direito e do lugar crucial que a justiça deve ocupar enquanto eixo crucial da ajuda pública ao desenvolvimento.

No quarto e quinto capítulos - “Âmbito da Avaliação” e “Metodologia da Avaliação” - são apresentadas as metodologias e linhas de análise que orientaram o planeamento e execução da presente avaliação.

O capítulo 6 - “A Cooperação Portuguesa e o Sector da Justiça” - divide-se em 2 subcapítulos: no capítulo 6.1 procede-se a uma caracterização institucional da cooperação portuguesa na área da justiça com os PALOP; no capítulo 6.2 procede-se a uma análise da orientação estratégica da cooperação portuguesa.

O capítulo 7 - “A Cooperação para a Justiça nos 5 Países Parceiros Abrangidos pela Avaliação” - é constituído por uma análise dos 5 países parceiros abrangidos pela avaliação: Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe.

No capítulo 8 - “O Labirinto dos Objectivos, Orientações e Estratégias” - partindo de algumas reflexões e exemplos que foram recolhidos no terreno, procura-se gizar as linhas de pensamento que depois se articulam quer com as lições e recomendações a ser emanadas desta avaliação (Cap. 9), quer com a

definição de orientações estratégicas para o sector da justiça que esta mesma avaliação pretende informar.

Finalmente, no capítulo 9 – “Lições e Recomendações” é efectuada uma síntese das principais lições recolhidas no decurso da avaliação e, com base nessas lições, é elencado um conjunto de recomendações, sempre que possível com especificações por país, para a superação dos problemas e bloqueios identificados.

3. A COOPERAÇÃO NO SECTOR DA JUSTIÇA E O ESTADO DE DIREITO: ENQUADRAMENTO ANALÍTICO

3.1. ENQUADRAMENTO DA AVALIAÇÃO DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA NO CAMPO DA JUSTIÇA

De acordo com a *Visão Estratégica* que orienta a acção da Cooperação Portuguesa, a missão fundamental desta consiste em:

Contribuir para a realização de um mundo melhor e mais estável, muito em particular nos países lusófonos, caracterizado pelo desenvolvimento económico e social, e pela consolidação e o aprofundamento da paz, da democracia, dos direitos humanos e do Estado de direito (2005: 7)¹.

Tal contribuição realiza-se num contexto em que se vem acentuando a tendência para a coordenação internacional da ajuda pública ao Desenvolvimento (APD) e para a sua compatibilização com as prioridades definidas pelos países beneficiários (IPAD/MNE, 2005: 17)². Assim, o sector da justiça em África tem recebido crescente atenção dos doadores internacionais, facto que se tem materializado na percentagem da ajuda em África alocada a este sector (Piron, 2005). Isto mesmo era dito pelo Banco Mundial em 2000: “A reforma legislativa tornou-se uma prioridade em muitos países, uma reforma que os parceiros de desenvolvimento em África estão a começar a apoiar” (Banco Mundial, 2000).

¹ Cooperação Portuguesa (2005). *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*. Acedido em Outubro de 2009 em http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Publicacoes/Visao_Estrategica_editado.pdf.

² *Ibidem*.

Seja em resultado das pressões externas³, seja como consequência das suas próprias dinâmicas internas, a reforma do sector da Justiça tem vindo a assumir-se, na maioria desses países, como um pré-requisito para o desenvolvimento sustentável e para a governabilidade.

Um pouco por todo o lado, as transformações no Estado, na sociedade e na economia, a emergência de novos riscos públicos em vários domínios, o aprofundamento das desigualdades sociais, entre muitos outros factores, vieram conferir aos sistemas de justiça um papel central no funcionamento e consolidação dos regimes democráticos, seja como garantes das liberdades cívicas, da protecção e da efectivação dos direitos sociais e humanos, seja como instrumentos de criação de um ambiente de estabilidade e de segurança que facilite e promova o comércio jurídico, o desenvolvimento sustentável e o crescimento económico.

Por isso, questões como o acesso ao direito e à justiça, o desempenho funcional, o papel dos tribunais judiciais e de outras instâncias e agentes que participam na resolução de conflitos, constituem temas centrais dos processos de reforma política e jurídica nas sociedades contemporâneas.

Incluem-se, assim, nos processos de reforma aspectos fundamentais, como sejam:

- O **fortalecimento institucional** (*capacity building*), dirigido à criação de capacidades para a planificação estratégica, ao estabelecimento de mecanismos para reunir e criar bases de dados, à modernização de estruturas, dos procedimentos administrativos, de gestão financeira e de

³ Por exemplo, para o Banco Mundial, a reforma dos sistemas judiciais nos países beneficiários é uma “*pré-condição necessária para atrair novos investimentos*” (Dakolias e Said, 1999: 1).

- recursos humanos, à informatização dos serviços e a outras medidas de carácter organizativo;
- O **acesso à justiça e ao direito**, de modo a permitir a concretização do princípio constitucional de que todos têm direito à informação e a consulta jurídica, ao patrocínio judiciário e a fazer-se representar por advogado perante qualquer autoridade, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos;
 - A **formação profissional** de magistrados, oficiais de justiça, advogados e outros operadores judiciários, como condição para o aumento da qualidade, eficiência e transparência do sistema;
 - A **revisão legislativa**, compreendendo não só a identificação das áreas do ordenamento jurídico mais carenciadas de actualização e modernização legislativa, mas também o aperfeiçoamento do próprio processo de elaboração das leis (logística formal e material) à luz da realidade específica de cada país;
 - A **eficiência e a qualidade do sistema judicial** de modo a fomentar o aperfeiçoamento das estruturas dos órgãos de polícia criminal e do Ministério Público, a formulação de políticas de prevenção e combate à criminalidade, a reforma dos serviços prisionais. Neste particular a criação de um ambiente de segurança para a vida social e para a actividade económica deve ir de par com a garantia dos direitos individuais dos cidadãos perante eventuais arbitrariedades e abusos do sistema judicial.

A realização de acções que visam a prossecução destes ou de outros objectivos tem conhecido um apoio especial por parte do IPAD. Assim, dos princípios orientadores da acção da Cooperação Portuguesa destacam-se:

- Empenho na prossecução dos **Objectivos de Desenvolvimento do Milénio** (ODM);
- Reforço da segurança humana, em particular em “Estados frágeis” ou em situações pós-conflito;
- Apoio à lusofonia, enquanto instrumento de escolaridade e formação;
- Apoio ao desenvolvimento económico, numa óptica de sustentabilidade social e ambiental;
- Envolvimento mais activo nos debates internacionais, em apoio ao princípio da convergência internacional em torno de objectivos comuns.

No quadro das acções de Cooperação promovidas por Portugal, as prioridades estabelecidas colocam uma ênfase especial no contributo da justiça para a boa governação, participação e democracia.

Como vimos, a centralidade que o sector da justiça ocupa como sector de relevância para a ajuda ao desenvolvimento e como alvo de execução de reformas tem sido reconhecido pelo crescente investimento da ajuda internacional neste sector. Esta centralidade liga-se intimamente ao lugar que a justiça pode e deve ocupar na organização estatal como garante e pressuposto do Estado de Direito.

3.2. O ESTADO DE DIREITO: CONTEXTO TEÓRICO

O discurso sobre o Estado de Direito, desde a sua emergência liberal no século XVIII, como oposição ao Estado despótico ou ao Estado-polícia, tem sofrido ao longo dos séculos uma evolução e mesmo algumas mutações significativas que têm vindo a densificar o que o conceito trazia de original: a conformação de um Estado às regras do direito e da governação controlada, obedecendo a regras.

Dos novos discursos sobre o Estado de Direito salienta-se a questão da boa governação (ou *good governance*), como princípio da condução responsável dos assuntos do estado. Segundo Gomes Canotilho, de tal princípio “emerge o aprofundamento do contexto político, institucional e constitucional através da avaliação permanente do respeito pelos direitos humanos, dos princípios democráticos e do Estado de Direito” (Canotilho, 2006: 329).

O que pretende sublinhar-se, através de uma visão inovadora, expansionista e de alguma forma globalizante sobre o Estado de Direito, é que a sua implementação está hoje directamente ligada a determinados tópicos que vão além do mero quadro constitucional que assegura eleições livres (sustentadas em partidos políticos estruturados), governação directa ou indirectamente decorrentes do resultado das eleições, e a existência de tribunais independentes.

Uma sociedade global, aberta, multicultural e sustentada em princípios de justiça e garantia dos direitos humanos exige mais aos quadros normativos e à pragmática que conforma os governantes.

É certo que a implementação do Estado de Direito assente no Estado de Justiça é, ainda hoje, apenas uma expectativa para alguns Estados. No entanto, na implementação do direito constitucional primário que conforma, nesses termos, o desenvolvimento dos Estados não pode, actualmente omitir-se da centralidade do Estado de Direito para uma “democracia de alta intensidade” (Santos e Avritzer, 2002). Ou seja, uma democracia em que a participação dos

cidadãos não se limita à eleição de representantes pelo voto, mas que se funda, igualmente, nos valores e práticas da democracia participativa, na transparência dos processos de decisão, e no reconhecimento dos direitos económicos e sociais como parte inalienável de um regime democrático.

A elevação da garantia dos direitos humanos e dos direitos fundamentais a “pré condição básica de qualquer boa governação” impõe, por isso, que aqueles princípios, inseridos na estrutura do Estado de Direito, sejam capazes de se imporem como metas nas políticas de cooperação na área da justiça.

Ou seja, a criação de garantias para que os Estados defendam os direitos humanos em articulação com as suas constituições e com os correspondentes instrumentos jurídicos que asseguram, na prática, o exercício efectivo dos direitos, surge como algo que deve orientar qualquer política de cooperação na área. Nomeadamente quando se fala de uma política de cooperação na área da justiça.

Não será, por isso, apenas exigível a verificação das regras de um “Estado de direito mínimo”, assente nos grandes princípios das eleições livres e dos tribunais independentes, mas também a sua concretização mais prática, nomeadamente na exigência de um regime amplo de acesso ao direito pelos cidadãos, na existência de advogados livres, de magistrados com estatutos que garantam os princípios da independência e da imparcialidade de órgãos de polícia respeitadores da lei e dos princípios constitucionais, escritos ou não escritos.

O exercício da acção pública sustentada na boa governação impõe, igualmente, a transparência do Estado e a existência de mecanismos que permitam prevenir e punir o uso do bem público a bem de interesses privados e dos interesses pessoais dos titulares de órgãos públicos. O que impõe desde logo uma capacidade de fiscalização e controlo dos órgãos decisórios autónoma, efectiva e eficaz.

A responsabilidade na acção e a prestação de contas de quem exerce os poderes constitucionalmente estabelecidos não pode ser apenas uma figuração imposta aos titulares de cargos sujeitos a escrutínio eleitoral. Também o judiciário, nomeadamente os magistrados do Ministério Público e os juizes como consequência do seu estatuto de independência e autonomia devem estar disponíveis para perante os seus órgãos de gestão prestar contas.

O círculo da responsabilidade e da prestação de contas só assim será fechado e desta maneira tornar-se possível à fonte de legitimidade dos poderes, o cidadão, ter consagrado o direito a ver executados os seus direitos de uma forma eficaz.

A pergunta que se impõe é, por isso, o que pode um programa de cooperação na área da justiça concretizar para densificar a estrutura do Estado de Direito dos países destinatários de modo a serem atingidos patamares de boa governação, responsabilidade e tutela de direitos de uma forma global?

Regressando ao princípio da condução responsável dos assuntos do Estado, será importante desde logo incentivar uma pragmática de cooperação na área da justiça assente na necessidade de solidificar as instituições, nomeadamente as instituições de justiça.

Instituições fortes, como exemplo para essa política, passam necessariamente por um judiciário independente, dotado de profissionais competentes, cultural e tecnicamente bem formados, onde toda a problemática do entendimento da expansividade dos direitos fundamentais dos cidadãos esteja interiorizada. Mas também dotado de meios adequados e suficientes para enfrentar sem constrangimentos e tibiezas os problemas.

Finalmente numa sociedade de controlos mútuos, deve exigir-se um judiciário, sujeito às mesmas regras de transparência que são exigidas aos restantes órgãos do Estado. Daí que a admissibilidade do escrutínio e da avaliação, através de

órgãos próprios onde a representatividade dos cidadãos seja efectiva é fundamental.

Pensar a questão da justiça como elemento crucial do Estado de Direito, da democracia e da boa governação implica, também, conferir densidade histórica àquelas que têm sido as relevantes transformações em curso. Neste particular é incontornável considerar o modo como a hegemonia neoliberal veio moldar não só as relações internacionais como a própria concepção de Estado de direito.

A concepção de Estado de Direito que norteia os programas de cooperação deve considerar que modo o neoliberalismo se transformou na doutrina canónica da economia, do Estado e das relações internacionais em meados da década de oitenta. O seu núcleo doutrinário foi designado por Consenso de Washington e o seu âmbito de aplicação passou a ser o mundo inteiro - ainda que a esmagadora maioria dos países não tenha participado do consenso e por isso não tenha consentido voluntariamente nele. Este consenso assentava em algumas ideias-pilar e desdobrava-se em quatro consensos mais específicos.

As ideias-pilar eram as seguintes: liberalização do comércio; a privatização da indústria e dos serviços; mercantilização da terra; o desmantelamento de agências reguladoras e mecanismos de licenciamento; desregulação do mercado laboral e a “flexibilização” da relação salarial; redução e comercialização dos serviços sociais (tais como os mecanismos para partilha de custos, critérios mais estritos para o outorgamento de provisões sociais, a exclusão social dos grupos mais vulneráveis, a rivalidade comercial entre instituições estatais, por exemplo, entre hospitais públicos); secundarização das políticas sociais (reduzidas à protecção de grupos sociais especialmente vulneráveis); subordinação dos problemas ambientais às necessidades do crescimento económico; reformas educativas mais dirigidas à formação profissional do que à construção da cidadania; políticas familiares que agravam ainda mais a condição das mulheres e das crianças.

A todas elas subjazia a ideia de que estávamos a entrar numa época em que as grandes clivagens do passado (socialismo/capitalismo, desenvolvimento/subdesenvolvimento, exploradores/explorados, incluídos/excluídos, moderno/tradicional) tinham sido ultrapassadas, abrindo, assim, o mundo para processos de transformação social convergentes em suas premissas políticas e que, por isso, deviam ser mais vistos como processos técnicos do que como processos políticos. Esta despolitização da transformação social acarretava consigo a despolitização de todos os instrumentos mobilizados para transformar as sociedades. Reconhecia-se que ainda havia conflitos mais ou menos intensos, por vezes armados, em alguns países periféricos e inclusivamente em vários países semi-periféricos, frequentemente como resultado de conflitos étnicos ou religiosos. Apesar disso o mundo caminhava em direcção ao consenso. Mesmo os grandes conflitos do período precedente ou eram um vestígios do passado, como era o caso do conflito Oriente/Ocidente, ou estavam em profunda mutação como era o caso do conflito Norte/Sul que deixara de significar uma ruptura para passar a ser um eixo mais de interligação e interdependência entre países, a caminho de uma economia global, uma sociedade civil global e inclusivamente uma política global.

Este consenso assentava em quatro consensos neoliberais fundamentais, que passaram a constituir a base ideológica da globalização hegemónica: o consenso económico neoliberal, o consenso sobre o Estado fraco, o consenso da democracia liberal e o consenso sobre o Estado de direito e a reforma judicial.

O consenso económico neoliberal. Baseia-se no mercado livre, desregulação, privatização, minimalismo estatal, controlo da inflação, orientação da economia para a exportação, cortes em gastos sociais, redução do deficit público e concentração do poder de mercado nas mãos de empresas transnacionais e do poder financeiro nas mãos da banca transnacional. Três inovações institucionais geradas pelo consenso económico neoliberal devem ser salientadas: *a)* as novas restrições jurídicas à regulação de origem estatal; *b)* os novos direitos

internacionais de propriedade para os investidores estrangeiros e criadores intelectuais (Robinson, 1995: 373); c) a subordinação dos Estados-nação aos organismos multilaterais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional e a Organização Mundial do Comércio (OMC). Estas inovações institucionais foram postas em vigor em diversos acordos supranacionais com variações consideráveis, que vão desde as hiper-liberais Área de Comércio Livre das Américas (ALCA) que acabou fracassando devido às lutas populares que se lhe opuseram, Ronda do Uruguai e Ronda de Doha, até à social-democrática ou sócio-liberal União Europeia ou, para o caso africano, a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) e a Comunidade Económica dos Estados da África Central (CEEAC). Por outro lado, os Estados desenvolvimentistas da Ásia tiveram condições muito mais favoráveis para adaptar o consenso económico neoliberal às suas necessidades que os da América Latina ou de África. A ambiguidade implícita do consenso tornou possível que as receitas em que se traduziu fossem aplicadas nalgumas situações com extremo rigor

O consenso do Estado fraco encontra-se intimamente ligado ao consenso económico neoliberal, mas é conceptualmente autónomo. Desde logo, propiciar estratégias económicas baseadas no mercado em vez de administradas pelo Estado implica propiciar um Estado débil. Não obstante, o consenso neste caso é muito mais amplo e vai além do âmbito económico e mesmo do social. Considera o Estado não como um espelho da sociedade civil, mas como um oposto dela. A fortaleza do Estado, em vez de ser considerada como produto da fortaleza da sociedade civil ou como uma forma de compensar a fraqueza da sociedade civil, é considerada como causa da debilidade da sociedade civil. O Estado, ainda que democrático, é inerentemente corrupto e opressivo e, portanto, deve ser enfraquecido como condição prévia para o fortalecimento da sociedade civil. Este consenso liberal cria um dilema: uma vez que só o Estado

pode provocar a sua própria fraqueza, é necessário um Estado forte para produzir essa fraqueza de maneira eficiente e mantê-la de forma coerente.

O *consenso democrático liberal* foi selado com a queda do Muro de Berlim e o colapso da União Soviética. Foi precedido pelas transições democráticas de meados da década de setenta no Sul da Europa (Grécia, Portugal e Espanha), de começos ou meados da década de oitenta na América Latina (Argentina, Chile, Brasil, Uruguai, Bolívia) e de fins da década de oitenta e inícios da década de noventa na Europa, Ásia, América Latina e em África (Cabo Verde, Namíbia, Moçambique, Angola, Congo, Benim, África do Sul, Filipinas, Nicarágua e Haiti). A convergência entre o consenso económico neoliberal e o consenso democrático liberal remonta às origens da democracia representativa liberal. As eleições livres e os mercados livres foram sempre considerados como duas vias para o mesmo objectivo: o bem colectivo que alcançariam os indivíduos utilitaristas através dos intercâmbios económicos competitivos, com interferência mínima do Estado. Aqui, contudo, há uma transformação importante. Para a teoria liberal, o poder soberano do Estado era central e dele decorria tanto a faculdade reguladora do Estado como a faculdade coercitiva. Para o novo consenso liberal só interessa a faculdade coercitiva do Estado e a soberania está subordinada aos imperativos da globalização, especialmente no caso dos Estados periféricos e semiperiféricos. As funções reguladoras são tratadas como uma incapacidade do Estado, e não como uma das suas faculdades.

Se nos detivermos sobre o conjunto dos traços normativos e institucionais da teoria liberal democrática, é evidente que as realidades políticas dos últimos trinta anos mantiveram uma certa distância em relação a este modelo de governo.

Seguindo a tipologia de David Held, identificamos os traços principais da teoria democrática liberal: governo eleito, eleições livres e justas, nas quais o voto de cada cidadão tem peso igual; sufrágio universal; liberdade de consciência, de

informação e de expressão para todos os assuntos públicos amplamente definidos; direito de todo o adulto de se opor ao Governo e de se candidatar a cargos públicos; e autonomia de associação, isto é, direito a formar associações independentes, incluindo movimentos sociais, grupos de interesse e partidos políticos. De acordo com estes critérios, podemos concluir com facilidade que a maior parte das democracias, inclusive no Norte Global, são ainda democracias de baixa intensidade. Não obstante, isto não afecta o consenso, seja porque este conjunto de traços é concebido como um tipo ideal,⁴ como algo que abrange uma concepção maximalista, da qual é possível "extrair" uma concepção menos ambiciosa, seja porque o consenso se constrói com o reconhecimento de que não há alternativa ao modelo democrático de governo e que as diferentes políticas concretas se aproximam gradualmente deste modelo.

O consenso do Estado de direito e a reforma judicial é o quarto pilar em que se fundamenta o consenso hegemónico e deriva dos três anteriores. O modelo de desenvolvimento neoliberal, ao depositar a sua incondicional confiança no mercado e no sector privado, alterou as regras básicas que regulam, quer o sector privado, quer as instituições públicas, exigindo um novo enquadramento jurídico de desenvolvimento que incorpore as trocas comerciais, os movimentos financeiros e o investimento. O novo papel do Estado passa a ser então o de proporcionar tal enquadramento jurídico, de o pôr em prática, algo que se considera ser mais facilmente concretizável num sistema político democrático.

Uma certa concepção de Estado de direito é, assim, fundamental para o novo modelo de desenvolvimento: "*o potencial de desenvolvimento do direito baseia-se no*

⁴ O tipo ideal é um instrumento heurístico, desenvolvido pelo sociólogo Max Weber (1864-1920), em que o investigador realiza uma construção intelectual unificada com propósitos analíticos. O tipo ideal agrupa certos elementos característicos numa série de fenómenos sociais e descarta outros, com o propósito de conseguir uma imagem refinada que permita uma explicação adequada dos fenómenos sociais. Utilizamos os tipos ideais mais adiante neste capítulo.

facto de o direito não ser apenas um reflexo das forças predominantes na sociedade, podendo igualmente ser um instrumento proactivo na introdução de mudanças" (Shihata, 1995: 13). Para isso, é necessário que o primado do direito seja largamente aceite e efectivamente aplicado. Só então estarão garantidas a certeza e a previsibilidade, a diminuição dos custos de transacção, a clarificação e a protecção dos direitos de propriedade, a aplicação das obrigações contratuais e dos regulamentos necessários ao funcionamento dos mercados. Para se atingir este patamar, o sistema judicial tem um papel crucial: *"um sistema judicial eficiente, em que os juízes aplicam a lei de uma forma justa, e mesmo previsível, sem grandes atrasos nem custos insuportáveis, são condições essenciais do primado do direito"* (Shihata, 1995: 14). O sistema judicial é, deste modo, responsável pela prestação de serviços aos cidadãos, aos agentes económicos e ao Estado, de uma forma equitativa, transparente e expedita.

Do mesmo modo que o papel do Estado tem vindo a ser reformado, de maneira a corresponder às necessidades deste novo consenso global, também o sistema judicial o deve ser. A reforma judicial é uma componente essencial do novo modelo de desenvolvimento e a base para uma boa governação, e deve, por isso, ser a prioridade do Estado não intervencionista. A administração da justiça é essencialmente um serviço prestado pelo Estado à comunidade, de maneira a preservar a paz social e facilitar o desenvolvimento económico através da resolução de conflitos.

De todos os consensos neoliberais globais, o do Estado de direito e do sistema judicial é, de longe, o mais complexo e intrigante. Se não por outras razões, por se referir a instituições (nomeadamente, os tribunais) que, melhor do que quaisquer outras, representam o carácter nacional na construção das instituições modernas, e das quais, por essa razão, se poderia esperar uma maior resistência às pressões da globalização. À excepção do bom desempenho de alguns tribunais internacionais no passado, e do Tribunal de Justiça da União Europeia, do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, do Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos, do Tribunal Penal Internacional,

nos nossos dias, os sistemas judiciais mantêm-se, na sua essência, como uma instituição nacional, sendo mais difíceis de internacionalizar que as polícias ou as forças armadas.

Embora a formulação do consenso judicial possa sugerir que estamos perante um processo de globalização de alta intensidade, é preciso ter em conta que o interesse pelo primado do direito e pela reforma do sistema judicial pode igualmente resultar de preocupações paralelas e parcialmente convergentes a surgir em diferentes países e em resposta a necessidades e expectativas nacionais. Neste último caso, estaremos perante um processo de globalização de baixa intensidade. A análise deve ser, desta forma, sensível à diversidade dos desenvolvimentos nacionais e das suas causas, em vez de tentar produzir precipitadamente explicações globais e monolíticas.

Uma das vertentes mais surpreendentes na nova centralidade do sistema judicial é que a atenção dada aos tribunais assenta, tanto no reconhecimento da importância da sua função, como garantes últimos do primado do direito, como na denúncia da sua incapacidade para a cumprir. Por outras palavras, os sistemas judiciais ganham uma maior visibilidade social e política por serem, simultaneamente, parte da solução e parte do problema na implementação do primado do direito. Quando são vistos como parte da solução, o realce vai para o poder judicial e o activismo judicial; quando são vistos como parte do problema, o realce incide sobre a crise judicial e a necessidade de efectuar reformas judiciais.

No início do século XXI em que a ajuda ao desenvolvimento se tem articulado de forma significativa com os Objectivos do Milénio (ODM), onde se preconizam fortes compromissos ao nível dos direitos económicos e sociais, é importante questionar de que modo a busca de um Estado de Justiça se conforma com as concepções de referência acerca daquelas que devem ser as atribuições de um Estado de Direito. Deste modo, a cooperação no sector da justiça deverá fomentar uma perspectiva, significativamente inspirada nos

Objectivos do Milénio, de tal modo que o Estado de Direito seja portador de uma concepção ambiciosa de direitos na senda de uma democracia de alta intensidade. As concepções estreitas do Estado de Direito tendem, assim, a irmanar-se de visões empobrecidas de justiça, seja como referentes de direitos mínimos, seja como mera realidade institucional. Neste particular, os desenvolvimentos recentes na ajuda ao sector da justiça em África, em consonância com os ODM, mostram ser significativos. Conforme nota Laure-Hélène Piron (2005:6),

A atenção acrescida que alguns doadores estão a dar ao acesso à justiça, ao respeito pelos direitos humanos, e à prestação de contas das instituições ao público – em vez da atenção ao papel do sector da justiça na promoção do crescimento económico – coincidiu com uma viragem com o pensamento global dos doadores em relação à ajuda. Com os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio promovidos pela ONU, a redução da pobreza tornou-se o objectivo oficial na política do desenvolvimento.

A concretização de uma qualquer política de cooperação na área da Justiça que pretenda afirmar a ideia de Estado de Direito numa sociedade democrática exige, assim, um efectivo compromisso pelos Estados na implementação dos princípios democráticos e na consecução dos ODM. Se por um lado a implementação do Estado de Direito, assente no Estado de Justiça, deverá emergir como um referencial na cooperação de acordo com os ODM, por outro lado é importante que a ajuda ao desenvolvimento, na justiça como noutros sectores, consiga assentar num diálogo informado entre os princípios que se promovem e as especificidades que marcam, no terreno, as realidades dos países parceiros da cooperação.

De um modo significativo, a Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento (2005) alertou para a importância de a ajuda pública ao desenvolvimento responder às prioridades definidas pelos países parceiros,

prioridades estas que deverão estar de acordo as necessidades identificadas e com as políticas de desenvolvimento delineadas. A defesa dos princípios plasmados na Declaração de Paris - apropriação, alinhamento, harmonização, gestão centrada nos resultados, prestação de contas mútua - não poderão deixar de ter implicações fundamentalmente a dois níveis, que foram alvo de atenção nesta avaliação. Primeiro, no reconhecimento dos problemas associados a uma lógica em que a provisão da ajuda é muitas vezes definida segundo as prioridades e mais-valias definidas pelo país doador; segundo, pelo imperativo de superar concepções de ajuda assentes na referência das realidades sociais dos países doadores, sem que se articule com um conhecimento cabal do contexto de destino.

Especificamente, e como esta avaliação aponta, na área do direito e da justiça o conhecimento dominante. Assim, sublinhando a necessidade de se conhecerem as singularidades que compõem a realidade - histórica, cultural, social, política, institucional - de cada um dos parceiros, importa considerar aquilo a que aqui chamaremos o Estado Heterogéneo (Santos, 2006) e a Heterogeneidade dos Estados.

3.3 O Estado Heterogéneo e a Heterogeneidade dos Estados

A grande teoria consiste em análises gerais do direito e da justiça para as quais estes termos são evidentes, não problemáticos, têm conteúdos constantes e a eventual variação de cultura para cultura é negligenciável. As análises que esta permite têm tido duas valências importantes. Por um lado, facilitam análises comparadas (a qualidade destas é outra questão) e, por outro, legitimam a exportação/importação de normas e instituições jurídicas com grandes benefícios para os empreendedores dessa actividade. Na prática, a esmagadora maioria das análises comparadas tem partido de concepções sobre o que é e como funciona o direito e a justiça nos países centrais do sistema mundial,

convertendo-as em modelos de funcionamento para todos os outros países e culturas, quase sempre ex-colónias dos países centrais. As discrepâncias detectadas com o modelo de funcionamento do direito e justiça convertem-se em peculiaridades, distorções, perversidades, enfim em condições negativas só remediáveis por aproximação ao modelo. Tal aproximação torna-se imperativa para elites nacionais motivadas pelos objectivos de modernização e desenvolvimento e para isso contam quase sempre com o apoio ou ajuda dos países-modelo. Nos últimos trinta anos este apoio metamorfoseou-se em imposição quando a reforma do direito e do sistema judicial passou a ser uma condicionalidade para acesso a créditos das instituições financeiras multilaterais, como o Banco Mundial (B.M.) e o Fundo Monetário Internacional (F.M.I). Qualquer que seja a metáfora utilizada - metáfora económica da importação ou a metáfora médica do transplante - a aproximação voluntária ou forçada dos sistemas jurídicos e judiciais dos países periféricos aos modelos dos países centrais implica a adopção de normas e instituições em contextos sociais, políticos e culturais muito distintos daqueles em que umas e outras se originaram. Isto é geralmente reconhecido mas a lógica por detrás da importação/transplante obriga a minimizar a interferência dessas diferenças nos objectivos prosseguidos.

A outra grande tradição eurocêntrica ou nortecêntrica da sociologia e antropologia do direito e da justiça, a pequena teoria, é o espelho invertido da tradição anterior. Consiste em privilegiar análises detalhadas, intensivas e localizadas, das práticas e ideologias jurídicas e judiciais dos países periféricos, enfatizando a importância do contexto histórico e sociológico na geração de conceitos, ideologias e práticas idiossincráticas, específicas, criativas e pouco comparáveis aos conceitos, ideologias e práticas prevalentes nos países centrais mesmo se os mesmos termos são utilizados. Estas análises, apesar de internamente muito diferenciadas, partilham a reserva contra as comparações, contra juízos de valor feitos a partir dos modelos centrais, e contra as importações/transplantes de normas e instituições.

A partir dos anos setenta do século passado estas duas tradições viram-se confrontadas com uma terceira corrente, inspirada na **tradição crítica das ciências sociais**, que procurava ultrapassar as limitações das duas grandes tradições. As limitações da grande teoria são conhecidas. Primeiro, as comparações são feitas a partir do centro do sistema mundial com a consequência, intencional ou não, de salientar a distância das práticas periféricas em relação aos modelos tidos por universais. Essa distância é avaliada segundo princípios de diferenciação desigual de que resulta a inferioridade, e a perversidade negativa das ideologias e práticas em que se traduz. Segundo, análises são feitas a partir de construções idealizadas do direito e dos tribunais nos países centrais, retiradas da teoria política liberal ou da filosofia do direito positivista, por vezes muito discrepantes das práticas reais. Cometem pois o duplo erro de caracterizar mal o sistema que serve de referência e de comparar a teoria deste (e não a prática) com as práticas periféricas. Terceiro, a estas análises subjaz o entendimento que há um só modo de desenvolvimento do direito e do sistema judicial e que esse é o que foi seguido pelos países centrais. Aos países periféricos compete copiar, imitar, importar, transplantar, com a menor interferência possível de especificidades locais.

Quanto à pequena teoria, as suas limitações principais são as seguintes. Primeiro, as análises intensivas fornecem informações preciosas sobre um dado local, mas nada dizem sobre o contexto mais amplo em que ele existe. Criam pois um efeito de exotização que atribui às práticas analisadas um carácter que, além de único, é estático e contido nas fronteiras do local. Segundo, a reserva contra as comparações pode ter várias leituras e uma delas pode ser a do preconceito arrogante e paternalista de que os países periféricos, não só não ensinam nada, como não podem aprender nada com as práticas dominantes nos países centrais, implicitamente consideradas melhores. Terceiro, a recusa em fazer juízos de valor pode ocultar uma posição política tão problemática quanto a da grande teoria. Se a grande teoria faz juízos negativos e pouco reflexivos

sobre o que difere do modelo idealizado, a pequena teoria, com a preocupação de não fazer juízos de valor, acaba por mostrar complacência ou ausência de distância crítica perante práticas opressivas e injustas, violadoras de direitos fundamentais.

A terceira tradição tem as seguintes características. Primeiro, submete as práticas jurídicas e judiciais dos países centrais a uma forte crítica de modo a evitar comparações enviesadas, do que decorre frequentemente a verificação de serem tão chocantes as semelhanças quanto as diferenças entre as práticas jurídicas e judiciais centrais e as práticas periféricas. Segundo, dá centralidade ao contexto histórico, social, político e cultural das práticas, culturas e ideologias de modo a controlar o feiticismo do carácter único, vernáculo ou exótico que tanto o conhecimento ocidental como, por vezes, o conhecimento não-ocidental lhes atribuem. Terceiro, salienta a diversidade infinita das ideologias, culturas e práticas jurídicas e judiciais no mundo e, por isso, sugere que os sistemas jurídicos e judiciais não convergem necessariamente para uma única solução, que a criatividade jurídica e judicial pode ocorrer em todos os lugares e que a aprendizagem entre o centro e a periferia pode ser recíproca. Quarto, não se dispensa de fazer juízos de valor sobre práticas que produzem vítimas manifestas de uma forma manifestamente injusta. Fá-lo com base em critérios interculturais, com base nas lutas pela justiça que de forma explícita ou embrionária emergem dentro da própria sociedade, cultura e do próprio local. Essas lutas são muitas vezes inspiradas em ideias de justiça, de direitos humanos fundamentais e de democracia que vão circulando pelo mundo e que em certas condições são apropriadas pelos grupos sociais vitimizados por tais práticas. No fundo, o contexto pode explicar tudo, mas não justifica tudo.

Para pensar a justiça cumpre, pois, partir desta tradição crítica, analiticamente autónoma em relação às categorias oficiais, mais atenta aos desempenhos do sistema nas suas relações com os cidadãos, na promoção da democracia e na luta contra a corrupção. A perspectiva crítica é construída, tanto a partir de

contradições internas, como de contradições internacionais: as primeiras residem na discrepância entre princípios e práticas dominantes no país, as segundas, na discrepância entre normas e práticas internas, por um lado, e os regimes internacionais de direitos humanos, por outro.

É necessário reconhecer que para poder responder adequadamente aos desafios analíticos e políticos no início do século XXI, a corrente analítica deve ser objecto de algumas reformulações.

A primeira reformulação é de natureza epistemológica. A tradição crítica tem sempre privilegiado o conhecimento científico mesmo que tendo dele um entendimento diferente que a teoria convencional. Como o pensamento científico hegemónico tende a ser produzido no Norte Global, a teoria crítica tende a ser tão etnocêntrica ou nortecêntrica quanto a teoria convencional. Com isso corre o risco de não valorizar outros conhecimentos que circulam nos campos sociais que estuda e, com isso, de contribuir para invisibilizar ou desqualificar práticas sociais e de conhecimento que, vistas de outra perspectiva, dão contributos importantes para análise e compreensão desses campos.

Na área do direito e da justiça o conhecimento que existe sobre eles não se limita ao conhecimento científico ou erudito em sentido amplo (teoria jurídica, sociologia e antropologia do direito, filosofia do direito) ainda que seja esse o único conhecimento que é ministrado a estudantes de direito ou de ciências sociais. Esse conhecimento, pelo menos no campo da teoria jurídica e da filosofia do direito, refere-se exclusivamente ao direito e ao sistema judicial sancionado oficialmente pelo Estado enquanto tal, o direito oficial e o sistema judicial formal. Ora, como se verificou no terreno, estão vigentes na sociedade muitos outros conhecimentos jurídicos populares, laicos, urbanos, camponeses, modernos, ancestrais que se plasmam em práticas jurídicas e judiciais protagonizadas por cidadãos comuns, não profissionais do direito. Tais práticas podem não ser consideradas oficialmente como jurídicas ou judiciais, mas

desde uma perspectiva sociológica têm estruturas e cumprem funções semelhantes. Ter em mente esses conhecimentos e suas práticas é de importância decisiva, não só para compreender as representações e práticas dos cidadãos, mas também para compreender o próprio **direito oficial**. Um e outra são fenómenos sociais que actuam muitas vezes em rede com os conhecimentos jurídicos e judiciais não profissionais, frequentemente sem sequer se darem conta disso. Nesse sentido, a cooperação deve fundar-se num conhecimento profundo das sociedades parceiras e da sua heterogeneidade. Ou seja, a justiça não pode ser apenas avaliada do ponto de vista institucional, mas como um sistema, integrando múltiplas instâncias e instituições, em particular deve assentar numa ecologia de saberes jurídicos em circulação na sociedade e apontar para uma epistemologia jurídica do Sul global.

Estamos, pois, perante o **Estado heterogéneo**, um estado composto pela riqueza da sua sociedade bem como pela intervenção de múltiplas instâncias exógenas.

O Estado Heterogéneo torna-se particularmente conspícuo no sector da justiça, por exemplo, quando falamos, por exemplo, do **pluralismo jurídico**. A pluralidade de ordens jurídicas em circulação na sociedade é hoje mais complexa do que nunca. Até agora o tema do pluralismo jurídico centrou-se na identificação de ordens jurídicas locais, infra-estatais, coexistindo de diferentes formas com o direito nacional oficial. Hoje, ao lado das ordens jurídicas locais e nacionais, estão a emergir ordens “*jurídicas*” supra-nacionais que interferem de múltiplas formas com as anteriores. Não se trata do direito internacional público convencional, mas sim de imperativos jurídicos concebidos pelos Estados hegemónicos, por agências financeiras multilaterais ou por poderosos actores transnacionais (empresas multinacionais), sobretudo na área económica, e impostos globalmente, principalmente aos países periféricos e semiperiféricos

do sistema mundial. Assim, o pluralismo jurídico sub-nacional combina-se hoje com o pluralismo jurídico supranacional.⁵

De um ponto de vista sociológico, o espaço-tempo do direito é, assim, cada vez mais complexo. É constituído por três espaços-tempo - o local, o nacional e o global. Cada um deles tem a sua própria normatividade e racionalidade jurídica, pelo que as relações entre eles são muitas vezes tensas e conflituais, e as tensões e os conflitos tendem a aumentar à medida que se multiplicam e aprofundam as articulações entre as diferentes ordens jurídicas, entre os diferentes espaços-tempo do direito. Enquanto na sociedade colonial - a primeira sociedade moderna reconhecida como dotada de pluralismo jurídico - era fácil identificar as ordens jurídicas em presença, os seus espaços de actuação e regular as relações entre elas - de um lado, o direito colonial europeu, do outro, os direitos consuetudinários dos povos nativos -, nas sociedades actuais a pluralidade de ordens jurídicas em presença é maior e são muito mais densas as articulações entre elas. Paradoxalmente, esta maior densidade de relações, se, por um lado, torna mais provável a ocorrência de conflitos e tensões entre as diferentes ordens jurídicas, por outro lado, faz com que estas sejam mais abertas e permeáveis a influências mútuas. As fronteiras entre as diferentes ordens jurídicas tornam-se porosas e a identidade de cada uma destas perde a sua 'pureza' e a sua 'autonomia', passando a ser determinável apenas por referência à constelação jurídica de que faz parte. Vivemos, pois, num mundo de hibridações jurídicas, uma condição a que não escapa o próprio direito nacional estatal.

Esta hibridação jurídica não existe apenas ao nível estrutural, ou macro, das relações entre as diferentes ordens jurídicas em presença. Existe também ao nível micro, ao nível das vivências, experiências e representações jurídicas dos cidadãos e dos grupos sociais. A 'personalidade jurídica' concreta dos cidadãos

⁵Sobre este tema veja-se Santos, 2002: 163-351.

e dos grupos sociais é cada vez mais composta e híbrida, incorporando em si diferentes representações. A esta nova fenomenologia jurídica chamamos *interlegalidade*, designando a multiplicidade dos ‘estratos’ jurídicos e das combinações entre eles que caracterizam o ‘mundo da vida’ (*Lebenswelt*). Consoante as situações e os contextos, os cidadãos e os grupos sociais organizam as suas experiências segundo o direito estatal oficial, o direito consuetudinário, o direito comunitário, local, ou o direito global, e, na maioria dos casos, segundo complexas combinações entre estas diferentes ordens jurídicas (Santos, 1984; Santos e Gomes, 1998; Santos e García-Villegas, 2001; Santos e Trindade, 2003).

*A expressão “pluralismo jurídico” tem uma nítida conotação normativa; seja o que for que ela designe é, com certeza, algo positivo porque pluralista ou, pelo menos, é melhor do que aquilo que lhe for contraposto como não sendo pluralista. Esta conotação pode induzir em erro, devendo, portanto, evitar-se. Não há nada intrinsecamente bom, democrático, progressista ou emancipatório no “pluralismo jurídico”. Há até exemplos de pluralismos jurídicos bem reaccionários de que foram exemplos trágicos os Estados coloniais e a África do Sul no tempo do apartheid. E nos nossos dias, há ordens jurídicas não estatais que são mais despóticas do que a ordem jurídica estatal do país em que operam (por exemplo, o direito da Máfia no sul da Itália, o direito dos gangs nas favelas do Rio de Janeiro ou de Medellín). Daí que preferimos falar de **pluralidade de ordens jurídicas**, em vez de pluralismo jurídico, sempre que nos referimos a questões tradicionalmente associadas a esta expressão.*

A questão da pluralidade de ordens jurídicas é valiosa *per se* na medida em que assinala a co-existência de legalidades tantas vezes desconsideradas. É ainda valiosa porque fomenta uma perspectiva mais rica do sector da justiça que assim deixa de cingir o direito ao direito oficial do espaço-tempo nacional para reconhecer outras instâncias de direito que resultam do espaço-tempo local e global. Nesse sentido, o sistema de justiça numa dada sociedade é sempre o resultado de uma densa relação entre a sua história social e política, das tradições e instâncias costumeiras de direito que correm o corpo social, do modo como o Estado se relaciona com outras legalidades, das suas condições de integração regional e global e das formas de legalidade que daí resultam.

Ao considerar as dimensões que se cruzam, conferindo singularidade às legalidades de cada contexto nacional, a questão da pluralidade de ordens jurídicas emerge, também, como ilustrativa da pujante diversidade das realidades em jogo.

Estamos perante a **Heterogeneidade dos Estados**, dimensão cujo reconhecimento se reflecte de dois modos significativos para a presente avaliação. Primeiro, no salientar das diferenças entre Portugal e os países parceiros em apreço. Segundo, no reconhecimento das importantes diferenças entre o que se convencionou chamar Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa.

Falar de Estado africano ou de direito africano tem o risco das falsas generalizações: pressupõe-se que, por estarem no mesmo continente, as práticas sociais e políticas dos diferentes países têm mais em comum entre si do que com outros países doutros continentes. Toma-se como referência o caso de alguns desses países e atribuem-se as características identificadas à totalidade dos países. A África, tal como a América Latina, tem sido objecto de caracterizações abstractas e homogeneizantes que convertem as diferenças e as especificidades de cada país em pormenores sem importância. Do nosso ponto de vista, não há uma forma política específica de Estado africano, como não há uma forma jurídica específica de direito africano. Isto não impede que qualquer dessas formas esteja na origem de muitas análises e propostas. A nosso ver, o que há de mais comum entre os Estados africanos, é o facto de serem quase todos Estados periféricos no sistema mundial, em resultado da especificidade histórica da emergência desses Estados. Essa especificidade assenta em dois factos: o facto de o colonialismo europeu, apesar das suas diferenças internas, ter causado uma inserção específica da África na economia mundial, uma inserção que, aliás, continuou para além do ciclo colonial; e o facto de a independência dos povos africanos ter sido conferida às populações nativas (ou por elas conquistada) e não, como aconteceu na América Latina, aos descendentes dos colonos.

Um exemplo de as diferentes genealogias dos Estados podem ter repercussões importantes nas dinâmicas do presente é a relação entre o controle político e o controle estatal. Nos Estados dos países centrais, o controle político e o controle administrativo desenvolveram-se a par, simetricamente. Paradoxalmente, foi isso que tornou possível separar e manter relativamente autónomos o Estado político do Estado administrativo. Cada um tinha as suas próprias instituições de implantação e de operação e era mutuamente vantajoso mantê-las separadas e com relativa autonomia. Isto não impediu que, em certas circunstâncias ou momentos históricos, as instituições administrativas fossem directamente postas ao serviço das instituições políticas. Mas, de todo o modo, isto tendeu a ocorrer mais nos casos em que existia

alguma disjunção entre o controle político e o controle administrativo. A democracia, ao nível político, e a burocracia, ao nível administrativo, foram os mecanismos de gestão desta distância calculada entre política e administração pública.

Esta situação nunca existiu nos países periféricos e semiperiféricos saídos do colonialismo europeu. Aliás, o Estado colonial assentou na disjunção entre controle político e controle administrativo, o primeiro altamente concentrado, e o segundo muito selectivo e descentralizado. O indirect rule (o sistema colonial inglês) e a administração colonial portuguesa em África durante o séc. XX são exemplos dessa disjunção. Esta disjunção tornou impossível a relativa autonomia entre o administrativo e o político e, pelo contrário, obrigou à total politização do administrativo. Esta disjunção tornou-se uma das mais resistentes heranças do Estado colonial em África e está hoje longe de ter sido superada, muito particularmente nos países que conquistaram mais recentemente a independência, como é o caso dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP). Reside aqui, por exemplo, uma das dificuldades em traduzir os resultados das eleições em partilha do poder, uma vez que se teme (ou se pretende, consoante a perspectiva de um ou outro contendor) que essa partilha envolva a perda do controle administrativo que se imagina sempre posto ao serviço do controle político.

*Este exemplo é instrutivo de como a ajuda ao desenvolvimento não se pode permitir a aplanar as significativas diferenças que existem entre os países doadores e os países beneficiários. A existência de lógicas organizativas e procedimentos cuja operatividade deu provas nos países doadores de modo algum pode ser indicador do seu cabimento nos países beneficiários. Nesse sentido, a realidade de Portugal e da justiça portuguesa não dispensa um diálogo informado por um conhecimento profundo dos países beneficiários. Naquilo que é a **heterogeneidade dos Estados** (Santos, 2006), são muitos os equívocos que resultam da transplantação de lógicas entre doadores e beneficiários.*

Esses equívocos podem ter uma tradução ao nível do impacto e sustentabilidade da ajuda: só com uma perspectiva sistémica do sector da justiça e da sociedade de cada país se podem construir modelos de cooperação que resultem das necessidades sistémicas do destinatário e não de suposições pouco informadas do doador. Mas esses equívocos podem ter uma tradução desde logo no planeamento e execução de determinado projecto. Vários factores podem contribuir para estes descompassos:

- Diferentes molduras institucionais que levam a que áreas da justiça sejam tratadas com departamentos homólogos quando na verdade têm atribuições distintas; descaso para o modo como diferentes legislações obviam à transposição de ensinamentos resultantes do país doador;

- Ausência de informação recíproca sobre as transformações nos detentores dos cargos;
- Ausência de informação sobre outros doadores e instâncias multilaterais cuja intervenção no sector da justiça implica atropelos ou redundâncias;
- Desconhecimento e falta de articulação com o papel desempenhado pelas ONG no terreno.

Se é verdade que muitos dos desafios da cooperação resultam da heterogeneidade dos Estados, quando consideradas das realidades do país doador e do país beneficiário, importa também considerar para a presente avaliação a heterogeneidade dos beneficiários em análise. Esta questão é tão mais relevante na medida em que esta avaliação poderia incorrer num importante paradoxo. Por um lado, a análise da Ajuda Portuguesa no sector da Justiça aos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa irá permitir-nos compreender alguns dos procedimentos e concepções que caracterizam como um todo a cooperação portuguesa no sector da justiça. Por outro lado, de encontro ao que vimos dizendo na senda da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento, não é possível definir a cooperação sem uma atenção profunda às especificidades de cada país. A existência de uma história colonial com os PALOP confere à ajuda portuguesa a prerrogativa de uma língua comum e de uma matriz jurídica com importantes afinidades históricas. No entanto, é nosso entendimento que a relação próxima que Portugal tem com os PALOP deverá ser tida menos como um elemento para exorbitar denominadores comuns e mais como um elemento que coloca Portugal numa posição privilegiada para conhecer cada país parceiro nas suas especificidades.

No fundo, em causa está uma recusa da razão indolente e do **desperdício da experiência** (Santos, 2002), imperativo que neste particular se traduz tanto na necessidade de valorizar saberes e racionalidades que sugerem formas alternativas de acção a bem da transformação social, seja como forma de

reconhecer que “a compreensão do mundo excede a compreensão ocidental do mundo” (Ibidem: 239).

Da relação colonial resulta que Portugal tenha dos PALOP um património que pode ser mobilizado para um saber mais informado de cada realidade. Por outro lado, a ideologia colonial fundou-se na noção de superioridade numa concepção tendente a homogeneizar África como parte da desqualificação do outro.

Portanto, a abordagem portuguesa do sector da justiça deverá saber capitalizar uma história comum em favor do melhor conhecimento do sistema de justiça e da sociedade de cada país fugindo às ratoeiras das concepções eurocêntricas que, ainda hoje, com frequência olham para África como uma realidade relativamente homogénea.

Como veremos à frente, Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe substanciam Estados profundamente distintos: em termos populacionais, de diversidade linguística, de superfície territorial, percentagem de população urbana, PIB per Capita, índice de desenvolvimento humano, sistema legal, moldura institucional, sistema de governo, integração regional, etc. Deste modo, entendemos que deve ser mínima a saliência dada àquilo que de comum se recobre na noção de PALOP e máximo o aproveitamento das relações históricas de proximidade a fim de conhecimento de cada terreno de actuação.

Entendemos que o desperdício da experiência para se pensar a cooperação no sector da justiça também tem que ser confrontado ao nível da **memória institucional**.

Muitas das avaliações e estudos promovidos pelo IPAD (ou pela “cooperação portuguesa” de um modo mais lato), muitas experiências de profissionais no terreno conferem elementos que poderiam beneficiar as práticas da cooperação.

Seja em termos da identificação de boas práticas, em termos da identificação de bloqueios, seja em termos de propostas linhas de transformação futura existe importante matéria crítica desenvolvida no seio do IPAD para se pensar a ajuda no sector da justiça a partir dos critérios da relevância, eficácia, eficiência, impacto, coordenação e complementaridade, sustentabilidade e mais-valia. Do mesmo modo, muitos dos saberes forjados pelos estudos académicos apoiados pelo IPAD mostram ter pouca repercussão na lógica de actuação. Muitas das críticas e propostas, técnicas e estratégicas - cuja pertinência também se recolhe para presente avaliação -, foram reiteradas ao longo do tempo sem que delas resultasse um reflexo no aprimorar da relação entre a ajuda e os beneficiários. Nesse sentido, a mais-valia da presente avaliação não é separável de um esforço de tradução de modo a que se encontrem inteligibilidades mútuas: entre diferentes espaços do sistema-mundo, entre diferentes instituições e formas de governo, entre diferentes realidades sociais e culturais, entre diferentes legalidades, entre diferentes concepções de justiça e, finalmente, entre as práticas de cooperação e os textos que sobre elas reflectem.

4. ÂMBITO DA AVALIAÇÃO

Respondendo aos requisitos constantes dos termos de referência apresentados pelo IPAD para avaliação da Ajuda Portuguesa ao Sector da Justiça, no período de 2000 a 2009, junto dos cinco países africanos de língua oficial portuguesa e tendo como objectivo geral proceder a um diagnóstico sobre a coerência global do conjunto de actividades no sector da justiça, de forma a identificar caminhos e estratégias que potenciem o melhoramento das acções de cooperação, o trabalho de avaliação incidiu, fundamentalmente, sobre;

- O enquadramento institucional dos programas e dos projectos patrocinados pela Cooperação Portuguesa para a área da justiça, identificando as linhas fortes dos programas e projectos desenvolvidos.
- As acções concretas executadas e se estas respondem aos objectivos definidos, às dinâmicas da cooperação, nomeadamente se a cooperação tem contribuído ou não para a melhoria do acesso ao direito e à justiça para os cidadãos.

A Equipa de Avaliação, para cumprir este objectivo, apreciou a coerência, eficiência e impacto da política da Cooperação Portuguesa no sistema de justiça nos cinco PALOP, identificou problemas e processos de boas práticas e apresenta recomendações tendo em vista a definição de estratégia de gestão e direcção dos futuros programas de reforma do sector de justiça.

Espera-se que as conclusões obtidas, orientações e propostas desenvolvidas sirvam de base para melhorar a coerência das actividades de Cooperação de Portugal junto dos PALOP no campo da justiça, possibilitando colmatar hiatos e problemas detectados e potenciar as boas práticas já em curso.

Esta avaliação da cooperação terá como pontos centrais de referência os critérios da relevância, eficácia, eficiência, impacto, coordenação e complementaridade, sustentabilidade e mais-valia, de acordo com o estabelecido nos termos de referência.

a. Relevância

Na elaboração e implementação dos programas e sua relevância destacam-se aqui quatro factores particularmente importantes para a sua maximização através da concepção e implementação dos programas:

1. Quais os moldes de definição das áreas específicas onde a Cooperação Portuguesa tem estado presente;
2. Qual o compromisso de reforma com a liderança política no país de acolhimento, em especial se são consideradas as incertezas do ambiente político;
3. Face à viabilização de recursos, segundo as prioridades do Governo Português, para o país de destino, qual o grau de influência de Portugal e qual a capacidade desta poder ser utilizado a longo prazo.

O capital de influência que Portugal tem, em especial, nos países em transição política, nos chamados Estados frágeis, é uma responsabilidade acrescida na concepção de uma qualquer intervenção. Sendo que programas ambiciosos da Cooperação Portuguesa no sector da justiça podem ser viáveis nestes países, se a missão de cooperação que estiver no país se encontrar preparada para usar a influência que tem para conseguir apoio dos decisores políticos num determinado processo de reforma.

b. Eficácia e eficiência

No âmbito da avaliação da eficácia e da eficiência, analisaram-se os objectivos das intervenções da Cooperação Portuguesa no sector da justiça e em que medida foram alcançados ou se esperavam ser alcançados. Na avaliação da eficácia das intervenções da Cooperação Portuguesa no sector da justiça nos cinco PALOP, a equipa centrou-se a nível estratégico na programação do Governo Português. Seis questões pareceram-nos particularmente importantes para a realização de intervenções efectivas da Cooperação Portuguesa:

1. Contexto dos países;
2. Elaboração e implementação dos programas;
3. Contribuição das intervenções portuguesas para a realização dos objectivos;
4. Adequação dos meios empregues na Cooperação Portuguesa em relação aos objectivos definidos nos programas;
5. Acompanhamento e avaliação;
6. Colaboração com outras organizações internacionais.

No que respeita especificamente ao contexto dos países, há duas questões que parecem especialmente importantes:

- a) O grau em que a Cooperação Portuguesa no sector da justiça é possível em diferentes ambientes de transição, e
- b) A necessidade de compreender o ambiente político nos países de acolhimento.

É essencial ter em conta a natureza profundamente política de processos de intervenção no sector da justiça. A falta de aceitação política ao mais alto nível sobre a necessidade de reforma em determinada área cria, muitas vezes, bloqueios ao programa de execução que podem ser difíceis de ultrapassar, especialmente no contexto de intervenções autónomas/independentes. Se não é

dada a devida atenção à remoção desses bloqueios, tanto a eficácia das intervenções individuais, como o impacto a longo prazo dessas intervenções podem ficar comprometidas. É essencial dar atenção adequada desde o início para desenvolver uma estratégia que vença a resistência política de reforma. Assim sendo, um elemento importante para uma abordagem estratégica deve ser uma análise rigorosa de cada um dos países. Embora seja um pressuposto simples, aquando do levantamento das necessidades e da avaliação dos projectos deve existir um real contacto com o terreno e não limitar a análise aos gabinetes ministeriais.⁶

c. Impacto

Quanto à avaliação do impacto, analisaram-se os efeitos positivos e negativos, primários e secundários a longo prazo, produzidos por intervenções da Cooperação Portuguesa no sector da justiça, directa ou indirectamente, intencional ou não intencional (OCDE, 2002).⁷

A avaliação do impacto exige passagem do tempo. Este é particularmente o caso para o sector da justiça, pois implica mudanças políticas, institucionais e comportamentais que, pela sua própria natureza, são processos de longo prazo. A análise abrangerá dez anos pelo que tomaremos em linha de conta se os seguintes factores, que pensamos ter um importante efeito no impacto, existiram:

- 1. Uma abordagem estratégica que reflectisse as prioridades locais;**

⁶ Entrevista com quadro dirigente de um Ministério que referiu não ter qualquer contacto com um elemento de avaliação do IPAD ou aquando do levantamento de necessidades no seu sector, desde o ano em que assumiu funções, em 2006.

⁷ Organisation for Economic Co-operation and Development (2002) Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management, DAC Working Party on Aid Evaluation, Paris, em <http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf> Acedido em Setembro de 2009.

2. Articulação entre as intervenções do Governo Português e as estratégias do governo anfitrião, incluindo incorporação de prioridades locais;
3. Recursos humanos apropriados e adequados.

Tal como acontece com a eficácia, a intervenção da Cooperação Portuguesa será mais propensa a ter um impacto positivo se for baseada numa estratégia para superar a resistência política das acções a desenvolver, baseando-se numa análise política rigorosa que inclui uma estratégia de mitigação do risco.

Um dos eixos centrais das boas práticas internacionais da cooperação é “facilitar o país parceiro a conduzir os esforços de reforma” (OCDE, 2005: 13).⁸ Se os actores nacionais não estão comprometidos com a reforma, o impacto positivo das actividades apoiadas por agentes externos serão reduzidos, retardando a implementação do projecto devido à falta de apoio político. Tal poderá criar pressões em termos de capacidade de cumprir as metas acordadas em tempo útil. Mais grave ainda, a falta de orientação estratégica desde o início, pode limitar o impacto positivo. Garantir que a estratégia analisa todas as áreas e ligações do sector da justiça para acolher as estratégias do governo ajuda a maximizar as oportunidades para um impacto positivo.

d. Coordenação, complementaridade e coerência

Na avaliação da coordenação, complementaridade e coerência observou-se “a promoção sistemática de acções políticas que se reforçam mutuamente através dos departamentos e agências governamentais criando sinergias para atingir o

⁸ Organisation for Economic Co-operation and Development (2005) Security System Reform and Governance: A DAC Reference Document, Paris, em <http://www.oecd.org/dataoecd/8/39/31785288.pdf>, acedido em Setembro de 2009.

objectivo definido” (OCDE 2001: 90).⁹ Tal fim envolve consistência dos objectivos, coordenação de esforços e cooperação entre os funcionários do Governo Português, dos cinco PALOP e de outras cooperações eventualmente interessadas.

O desenvolvimento e a implementação da política do Governo Português em todas as áreas deve beneficiar da coerência entre os vários departamentos governamentais. No caso da Cooperação Portuguesa no sector da justiça, a coerência é particularmente relevante porque:

- Devido à sua natureza interdisciplinar, a Cooperação Portuguesa no sector da justiça falhará se não houver coerência de objectivos entre todos os actores portugueses, nomeadamente a nível estratégico. A falta de coerência na coordenação de acções de cooperação pode resultar na falha de definição das prioridades, bem como em lacunas ou sobreposições de assistência. A definição de objectivos requer, assim, uma cooperação entre os diferentes departamentos e funcionários do Governo Português a actuar nesta matéria, maximizando-se, assim, o efeito global dos investimentos.
- A Cooperação Portuguesa requer cooperação entre os funcionários do governo para desenvolver e aprovar propostas conjuntas. Este por sua vez exige coerência de objectivos e, em alguns casos, capacidade para coordenar as actividades entre os departamentos. Coerência de objectivos e capacidade de coordenar as actividades necessárias para maximizar o efeito global dos investimentos.

Este item está intimamente ligado à eficácia e impacto. Embora estes três temas sejam tratados de forma separada, eles estão ligados e são interdependentes.

⁹ Organisation for Economic Co-operation and Development (2001) The DAC Guidelines for Poverty, Reduction, Paris, em <http://www.oecd.org/dataoecd/47/14/2672735.pdf>, acedido em Setembro de 2009.

A coordenação e a complementaridade é desejável como princípio, mas nem todas as actividades e programas no sector justificam a acção conjunta e completa de todos os departamentos e agências em todos os momentos. Na verdade, a necessidade sempre presente de reduzir os custos de transacção significa que, enquanto a coerência dos objectivos requer uma cooperação e coordenação a nível estratégico, a execução pode ser realizada, e muitas vezes é, por uma única entidade.

Em breves palavras, a coordenação e a complementaridade são desejáveis por várias razões, desde logo pelo facto de potenciar a redução dos aspectos potencialmente contraditórias das políticas portuguesas de cooperação, assegurando que não há lacunas. Para atingir estes objectivos é necessário garantir que as entidades e respectivos funcionários que trabalham nos cinco PALOP o façam em coordenação, de forma eficiente e produtiva. Boas relações pessoais e uma forte liderança por parte dos Chefes de Missão são claramente importantes, mas não são suficientes para se atingir uma cooperação eficaz. Ela depende, sobretudo, da estratégia da acção ao nível do Estado. A coerência tem também o potencial para aumentar o uso eficaz de recursos portugueses, embora a harmonização das actividades no seio da comunidade internacional e do apoio à reforma do governo de acolhimento sejam também aqui essenciais.

A coerência também é desejável a partir da perspectiva do governo anfitrião. Tal como acontece com outras formas de assistência externa, a coerência pode reduzir os custos de transacção para o governo.

e. Sustentabilidade

Na avaliação da sustentabilidade das intervenções da Cooperação Portuguesa exige-se uma avaliação, não apenas da responsabilidade na aplicação dos meios financeiros, mas também a sustentabilidade técnica e de gestão. Enquanto os governos de acolhimento, muitas vezes, resistem a essa articulação, é essencial

que a Cooperação Portuguesa e outros actores internacionais esclareçam que a sustentabilidade é uma preocupação central a longo prazo, verificando se foram feitos esforços para esclarecer as implicações destas relações com todos os actores relevantes, nacionais e internacionais.

f. Mais-valia

Na avaliação da mais-valia da Cooperação Portuguesa, privilegiou-se uma abordagem estratégica ao sector da justiça procurando analisar, de forma transversal, todos os contributos dos doadores nacionais e internacionais, no âmbito das reformas implementadas. Exige, no entanto, uma visão sistémica de todo o sector, tendo em mente as prioridades nacionais do país de acolhimento. Essa “revisão” deve dar prioridade e sequência a intervenções com base nas condições no país de acolhimento. Tal ajudará a identificar os bloqueios à reforma política e os principais agentes e instituições que precisam fazer parte da reforma, se for para ter um impacto positivo a longo prazo. É essencial que os agentes portugueses estejam dispostos a uma atitude proactiva exercendo influências, removendo bloqueios e ajudando no apoio à reforma em sectores e actores chave. É esta a **mais-valia** da Cooperação Portuguesa.

Os critérios acima referidos foram efectivados a partir de um conjunto de objectivos específicos, tendo sempre como eixo analítico a contribuição de determinada acção para o aprofundamento da efectividade dos direitos de cidadania, elemento transversal a toda a estratégia de intervenção na justiça.

Nesse sentido, no período em causa (2000-2009), a avaliação incidiu especialmente sobre os seguintes campos:

- Reformas legais desenvolvidas ou ainda em curso;
- Reforço da capacidade institucional presente (modernização das instituições, especialmente dos tribunais e procuradorias);

- Formação e apoios - dos actores judiciais e do suporte documental/bibliográfico e de equipamentos e infra-estruturas;
- Assessorias à concretização das políticas públicas na justiça;
- Fortalecimento de estruturas existentes (investigação criminal, sistema prisional, registos e notariado, etc.);
- Disseminação de boas práticas.

Destes objectivos gerais resultaram objectivos específicos desta avaliação, nomeadamente:

- a) Levantamento da bibliografia existente, de forma a traçar um diagnóstico sobre o quadro legal presente nos cinco países africanos parceiros da Cooperação Portuguesa;
- b) Levantamento do quadro legal actual de cada país parceiro;
- c) Identificação e análise das reformas judiciais ocorridas nestes países, nos últimos dez anos;
- d) Mapeamento e caracterização das principais reformas legais associadas à Cooperação Portuguesa na área da Justiça;
- e) Adaptação dos vários programas e projectos de Cooperação Portuguesa às necessidades dos países parceiros;
- f) Reforço da capacidade das instituições locais face aos programas e projectos de Cooperação Portuguesa;
- g) Apreciação da relação e alinhamento entre os programas/objectivos dos sistemas de justiça, presentes em cada país parceiro, e as intervenções de cooperação na área da justiça;
- h) Avaliação dos níveis de apropriação das intervenções promovidas através das políticas de cooperação;

- i) Identificação e avaliação dos programas e projectos de cooperação existentes para a área da justiça promovidos por outras agências nacionais e internacionais;
- j) Avaliação do nível de coordenação entre os doadores presentes nos sectores da justiça nos cinco países parceiros;
- k) Grau de implementação dos programas acordados, tendo em atenção os recursos disponibilizados (humanos e materiais);
- l) Apreciação da coordenação entre os vários actores da Cooperação Portuguesa em cada um dos países parceiros;
- m) Mapeamento das intervenções havidas;
- n) Participação e envolvimento de estruturas locais nestas acções;
- o) Criação/capacitação dos recursos humanos (quantidade e nível de formação) na área da justiça;
- p) Impacto da cooperação na criação e/ou reforço da capacidade técnica e institucional em cada país;
- q) Impacto da Cooperação Portuguesa na área da justiça para a melhoria da Governação e para alcançar os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio;
- r) Impacto do apoio promovido pela Cooperação Portuguesa na área da justiça, para o reforço e promoção do acesso de grupos vulneráveis, como mulheres e criança ao direito e à justiça, e dos actores cívicos organizados, nomeadamente as organizações não governamentais.

No final do processo de avaliação, a partir dos dados e da informação recolhida, procedeu-se à sistematização de um conjunto de recomendações, tendo como preocupação máxima a potencialização dos mecanismos de cooperação para o

reforço dos direitos de cidadania, através do fortalecimento dos sistemas judiciais em cada um dos países estudados.

5. METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO

A complexidade da temática em estudo e os objectivos propostos aconselharam o recurso a estratégias de recolha da informação assentes no pluralismo de métodos e técnicas e na triangulação da análise de resultados.

Reconhecendo as vantagens e desvantagens das diversas abordagens metodológicas possíveis, entendemos ser útil combinar o mais possível as linhas quantitativa e qualitativa, quantificando o mais possível e potenciando ao máximo a informação produzida pelos instrumentos qualitativos. O cruzamento de fontes, actores e abordagens a efectuar garantiu o confronto e a síntese das diferentes perspectivas pertinentes para a avaliação dos programas e projectos de cooperação na área da justiça nos PALOP entre 2000 e 2009.

O esquema analítico deste estudo pretendeu compatibilizar uma abordagem macro e micro do desenvolvimento das acções de cooperação que incidiram sobre os países africanos de língua portuguesa ao longo dos últimos dez anos. Analisaram-se os principais agentes/entidades envolvidas quer ao nível bilateral, quer multilateral, ou ainda local, bem como os principais actores interessados, como ministérios e instituições jurídicas, quadros dirigentes e técnicos e actores ao nível local. Deste modo, construímos um sistema de informação de natureza primária e secundária que permitiu responder aos objectivos propostos. Este sistema de informação centrou-se no levantamento de fontes documentais e estatísticas que permitiram:

1. Identificar os actores portugueses envolvidos na cooperação;
2. Caracterizar práticas bem sucedidas e oportunidades da Cooperação Portuguesa, assim como os pontos fracos, constrangimentos e ameaças;

3. Identificar as áreas de intervenção e a natureza da cooperação desenvolvida;
4. Observar o relacionamento institucional entre os vários actores que participam na cooperação no sector da justiça em cada país parceiro;
5. Mapear os programas multilaterais e bilaterais presentes ao nível internacional no sector da Justiça, assim como as iniciativas que incluam qualquer um dos parceiros;
6. Identificar e avaliar a complementaridade e coordenação da cooperação no sector da justiça com outras intervenções ocorridas em sectores distintos, durante o período sob avaliação;
7. Sistematizar o material e informações recolhidas;
8. Realizar um diagnóstico das políticas de Cooperação de Portugal em relação aos PALOP, junto do IPAD.

Outras questões chave consideradas:

- Em que medida é que os programas e projectos de cooperação no sector da justiça são desenvolvidos a partir de uma estratégia nacional e global, e como parte de um esforço coordenado pelos doadores?
- Como é que os programas de Cooperação Portuguesa são delineados? Qual a sua calendarização e objectivos? Corresponderão estes últimos às necessidades identificadas pelos países parceiros e prioridades internacionalmente acordadas? A questão de género, por exemplo, um dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, é uma das prioridades constante dos programas?
- Que instituições e mecanismos são usados para realizar os programas da Cooperação Portuguesa na área da justiça? Qual o progresso, eficiência e impacto destes programas, quando medidos e observados os resultados? Em que medida é que os programas para o sector da justiça resultam numa maior governança, justiça para a sociedade em geral e mulheres em particular? Qual o nível de integração e promoção das mulheres nos

diferentes sectores da justiça? Haverá oportunidades para promover a integração dos assuntos relacionados com a justiça numa mais ampla programação de desenvolvimento? Quais seriam os benefícios e os riscos para se apoiar tal abordagem?

- Como é que a Cooperação Portuguesa trabalha com os parceiros, bilaterais e multilaterais, para apoiar o sector de justiça nos PALOP? Verifica-se um trabalho concertado entre estes?

Também deverá ser avaliado se estão a ser criadas condições que permitam no futuro um funcionamento autónomo dos vários Sistemas Nacionais de Justiça:

- Como é que a Cooperação Portuguesa interage com as instituições regionais? Qual o grau de envolvimento e de apropriação por parte destas últimas? Quem é que por norma se encontra envolvido e que tipo de processo de consulta é seguido? Como é que lida, através dos seus programas e projectos de cooperação, com os desafios regionais para a justiça? Constituirá uma mais-valia relativamente a outros doadores?

A análise referida permitiu a elaboração de um conjunto de propostas e recomendações que ajudarão a orientar acções futuras de Cooperação de Portugal junto dos PALOP.

Para cumprir os objectivos a que nos propusemos, foram utilizados os seguintes instrumentos de recolha de informação:

1. **Pesquisa documental e análise de dados.** Este instrumento permitiu efectuar o levantamento e caracterização dos protagonistas na área da cooperação no sector da justiça aos PALOP, caracterizando a especificidade da actuação da cooperação portuguesa face a outras entidades a ter também em atenção (nível internacional e local). A equipa de avaliação socorreu-se de informação e documentação existente sobre a

Cooperação Portuguesa no sector da justiça, através de um levantamento exaustivo de acordos (bilaterais e multilaterais), protocolos, fichas de projectos, programas e relatórios de actividades, etc. (informações disponibilizadas pelo IPAD, bem como de outras agências nacionais e internacionais).

2. **Entrevistas exploratórias** junto dos serviços portugueses envolvidos na cooperação no sector da justiça, ao nível da sua concepção, promoção, financiamento, acompanhamento ou execução. Este instrumento teve como objectivo traçar o quadro analítico dos programas e projectos de Cooperação de Portugal no sector da justiça, em relação aos países parceiros, do ponto de vista institucional e na identificação de boas práticas existentes e oportunidades, complementando a informação recolhida a partir da análise documental.
3. **Relatório preliminar** que caracterize a Cooperação Portuguesa. Este instrumento teve por objectivo identificar quantitativa e qualitativamente os actores portugueses envolvidos na cooperação no sector da justiça junto aos PALOP, os pontos fracos e os pontos fortes, problemas e constrangimentos, assim como as oportunidades abertas por esta cooperação. Em paralelo permitiu apreciar a complementaridade e a coordenação (ou a sua ausência) entre vários actores e entidades que intervêm na cooperação no sector da justiça.
4. **Entrevistas semi-directivas** a actores chave/parceiros locais. Este instrumento tem como objectivo confirmar ou rectificar as conclusões obtidas durante a fase documental. Foram também realizadas entrevistas semi-directivas a responsáveis pela execução no terreno dos programas e projectos de cooperação, assim como a outros doadores, e a alguns actores locais chave para a compreensão da cooperação no seu todo.

5. **Entrevistas em profundidade** junto de entidades e/ou indivíduos chave envolvidos ou interessados nessa cooperação e dos seus detentores de interesse. Este instrumento permitiu corroborar e aprofundar as informações recolhidas nas entrevistas semi-directivas relativamente às práticas de cooperação, sobre a existência de projectos de cooperação nalgumas áreas específicas da justiça e contribuir para o elencar de recomendações relativas a acções futuras de cooperação no sector da justiça.
6. **Painéis de discussão.** No processo de conclusão do trabalho de campo foram realizados, sempre que possível, painéis de discussão para discutir as questões estruturantes, conclusões e recomendações suscitadas pela avaliação. Estes painéis procuraram integrar, não só os detentores de interesse na cooperação na área da justiça em cada um dos cinco países parceiros, mas também personalidades políticas e judiciais de relevo e/ou outros doadores/entidades que tenham desenvolvido, ou estejam a desenvolver (em função do período em apreço,) actividades no sector da justiça.

A especificação técnica mais detalhada de cada um dos instrumentos de recolha de informação e o calendário da sua aplicação constam do cronograma que se segue.

O processo de avaliação estruturou-se em três fases ou momentos principais:

Fase 1 - A fase documental, que privilegiou a recolha de toda a informação e documentação relativa à Cooperação Portuguesa no sector da justiça, incluindo também o levantamento do quadro e das estatísticas oficiais disponíveis, em cada um dos 5 países africanos de língua oficial portuguesa no campo da justiça; um outro momento relaciona-se com a análise das reformas judiciais que tiveram lugar de 2000 a 2009 em cada um dos PALOP. Esta fase obrigou, também, numa perspectiva de avaliação comparada, à identificação, e posterior

avaliação, dos programas e projectos de cooperação na área da justiça envolvendo outros financiadores e actores. Finalmente, esta fase inclui a construção e organização dos sistemas de informação, que comportou o levantamento das bases de dados disponíveis, a construção dos modelos analíticos para tratamento da informação estatística, o levantamento da informação documental, a elaboração e validação dos questionários e guiões de entrevista.

A informação recolhida e sistematizada nesta fase integrou o **relatório preliminar** sobre a Cooperação Portuguesa na área da justiça, delineando as áreas de intervenção e a natureza da cooperação desenvolvida, assim como assinalando os pontos fortes e as oportunidades, bem como os pontos fracos e os constrangimentos detectados. Este último ponto obrigou, como foi referido, à avaliação dos vários programas – bilaterais e multilaterais – existentes a nível internacional no sector da justiça e à apreciação de um conjunto de outras intervenções de carácter local ocorridas, ou ainda a decorrer, para o período sob avaliação. O relatório preliminar foi objecto de discussão durante um **workshop** onde participaram todos os intervenientes (Equipa de Avaliação e Grupo de Acompanhamento). A planificação das actividades de campo (e sua calendarização) foi realizada durante uma reunião da Equipa de Avaliação com o Grupo de Acompanhamento, sendo posteriores alterações sido solucionadas pontualmente.

Fase 2 - Trabalho de campo e tratamento e análise das informações recolhidas. Esta parte do trabalho de avaliação envolveu deslocações aos cinco países parceiros, onde actores chave foram entrevistados. As entrevistas com actores chave (membros do Governo, políticos, magistrados judiciais e do Ministério Público, juristas, docentes de Faculdades de Direito, membros de organizações da sociedade civil directamente envolvidos na defesa dos direitos das populações, representantes de outras cooperações e de organizações internacionais, entre outros) serviram para auscultar os parceiros locais sobre a

cooperação no âmbito da justiça, para o período em causa, avaliando as principais linhas conclusivas identificadas durante a fase documental. Durante este trabalho, procurou-se também aprofundar e esclarecer questões importantes identificadas durante a fase de análise documental e do trabalho de campo.

Com recurso a metodologias adequadas, designadamente entrevistas em profundidade apoiadas em análises documental e estatística, foi possível analisar a estrutura e funcionamento das instâncias de justiça nos países parceiros. Em cada país parceiro, e no final do trabalho, a Equipa de Avaliação realizou, sempre que possível, um encontro alargado com todos os detentores de interesse, onde foram apresentados os resultados da visita e discutidas e avaliadas as principais conclusões, lições e recomendações até então identificadas.

Fase 3 - Relatório final. Nesta etapa realizou-se a sistematização das constatações chave identificadas durante as etapas anteriores de trabalho de campo e de análise documental. Esta sistematização, fundada nas diferentes fontes e actores envolvidos na avaliação da ajuda portuguesa ao sector da justiça, serviu de base à elaboração do **relatório final** de Avaliação, posteriormente complementado pela elaboração de **lições e recomendações**. Apresentadas de forma justificada e complementar ao relatório, estas lições e recomendações são vistas como de suporte de decisão a futuras acções de cooperação no sector da justiça, visando fortalecer a cooperação entre os parceiros e o seu desenvolvimento e modernização.

6. A COOPERAÇÃO PORTUGUESA E O SECTOR DA JUSTIÇA

6.1. CARACTERIZAÇÃO INSTITUCIONAL DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA NA ÁREA DA JUSTIÇA COM OS PALOP

A história da cooperação portuguesa é indissociável do processo de independência dos então territórios ultramarinos portugueses e do processo de descolonização.

Até essa altura cabia ao Ministério do Ultramar, nascido nos anos 1950, superestrutura responsável por todas as áreas da administração, desde a economia, passando pela justiça, até à educação, a administração de todos os territórios ultramarinos.

Com a Revolução de 25 de Abril de 1974, o Ministério do Ultramar passa a designar-se Ministério da Coordenação Interterritorial e como principal missão acompanhar os processos de independência dos territórios ultramarinos.

A 7 de Agosto de 1975¹⁰ é extinto o Ministério da Coordenação Interterritorial, criando-se em sua substituição a Secretaria de Estado da Descolonização, na dependência directa do Primeiro-Ministro.

Criado pouco depois o Ministério da Cooperação, passa a englobar a Secretaria de Estado da Descolonização, por sua vez extinta com o I Governo Constitucional, após aprovação da Lei Orgânica do Governo a 10 de Setembro de 1976.

¹⁰ Decreto-Lei n.º 412-B/75, de 7 de Agosto, publicado no Diário do Governo n.º: 181/75 Série I 2º Suplemento.

O papel do Ministério da Cooperação, bem como os serviços da sua Secretaria de Estado passaram a estar integrados no Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Dentro do Ministério dos Negócios Estrangeiros e com o Decreto-Lei n.º 486/79 de 18 de Dezembro cria-se a Direcção Geral de Cooperação (DGC) à qual caberá uma dupla tarefa. Em primeiro lugar, *coordenar* as acções bilaterais e multilaterais de cooperação nos domínios sociocultural, científico e tecnológico ou outros, mantendo um *estreito contacto* com as entidades interessadas em programas de cooperação e garantindo a inserção no quadro de uma *política externa* comum do conjunto de acções levadas a efeito por essas entidades no âmbito das respectivas competências. Em segundo lugar, manter um olhar atento ao carácter dinâmico e frequentemente inovador das relações de cooperação e tratar de todas as formas de cooperação não enquadráveis na competência de outros departamentos oficiais.

Este diploma refere igualmente o Instituto para a Cooperação Económica (ICE), criado pelo Decreto-Lei n.º 97-A/76 de 31 de Janeiro, como responsável pela cooperação técnico-económica, financeira e empresarial com os países em via de desenvolvimento.

O Decreto-Lei n.º 162/91 de 4 de Maio vem criar o Fundo para a Cooperação Económica (FCE), passando este a funcionar junto do ICE e sujeito a dupla tutela do Ministério das Finanças e do Ministério dos Negócios Estrangeiros

Com a nova Lei Orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros¹¹, de 1994, é operada a fusão dos dois organismos da cooperação para o desenvolvimento (DGC e ICE), com o objectivo de reforçar a coordenação da política de cooperação, como pressuposto da sua coerência e aumento de eficácia.

¹¹ Decreto-Lei n.º 48/94 de 24 de Fevereiro.

Em consequência e pelo Decreto-Lei n.º 60/94 de 24 de Fevereiro é criado o **Instituto da Cooperação Portuguesa** (ICP) que sucede nas atribuições e competências dos dois organismos extintos.

Constatando a inadequação de funcionamento do FCE e tendo em visto a “execução de uma política de cooperação para o desenvolvimento coerente e consentânea com as opções internacionalmente partilhadas”, veio o Decreto-Lei n.º 327/99 de 18 de Agosto, proceder à criação da **Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento** (APAD), substituindo FCE.

A esta APAD cabia “promover a realização de projectos, designadamente sob a forma de investimento directo de agentes económicos portugueses, que contribuam para o desenvolvimento dos países receptores de ajuda pública e para o fortalecimento das relações de cooperação, em especial com os países africanos de língua oficial portuguesa.”

Estando, como foi salientado em várias entrevistas, o ICP mais vocacionado para a formulação de políticas (para a área social) e a APAD (para a área económica) mais direccionada para o seu financiamento, cedo se constatou e na ausência de um quadro garante de efectiva concertação de acções e aproveitamento de sinergias, a duplicação de atribuições, geradora de contradições e obstáculos.

Com o objectivo de racionalizar a área da cooperação, fomentar a concertação e o aproveitamento de sinergias, por fusão do Instituto da Cooperação Portuguesa (ICP) com a Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD) foi criado o **Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento** (IPAD), pelo Decreto-Lei n.º 5/2003 de 13 de Janeiro.¹²

¹² Publicado no Diário da República I Série - A - n.º 10 de 13 de Janeiro de 2003.

Passando o IPAD a ser o único organismo responsável pela supervisão, direcção e coordenação da política de cooperação e da ajuda pública ao desenvolvimento, com vista ao fortalecimento das relações externas de Portugal e à promoção do desenvolvimento económico, social e cultural dos países receptores de ajuda pública, em especial os países de língua oficial portuguesa, bem como da melhoria das condições de vida das suas populações.

Analisando a actual¹³ estrutura orgânica nuclear do IPAD verificamos que a mesma se encontra dividido em unidades orgânicas.

Às unidades orgânica flexíveis, compostas pela Divisão de Planeamento e Programação e pela Divisão de Coordenação Geográfica, cabe, fundamentalmente, muito embora as suas actividades ultrapassem, em muito, estas funções, garantir um acompanhamento dos programas em execução, a coordenação das acções e identificação da intervenção global, sectorial e geográfica da ajuda pública ao desenvolvimento.

Às unidades orgânicas nucleares, compostas pela Direcção de Serviços de Planeamento, pela Direcção de Serviços de Cooperação Geográfica I, pela Direcção de Serviços de Cooperação Geográfica II, pela Direcção de Serviços de Assuntos Europeus e Multilaterais¹⁴ e pela Direcção de Serviços de Gestão, cabe a operacionalização das acções e programas.

As direcções de serviços de cooperação geográficas encontram-se estruturadas em unidades orgânicas flexíveis, subdividindo-se por dois blocos de países/regiões: Angola e Moçambique; e Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe (CGI¹⁵) e Ásia e Outros Países (CGII).

¹³ Despacho n.º 20328/2007 (2.ª série), n.º 172 de 06 de Setembro de 2007.

¹⁴ Estruturando-se em duas unidades orgânicas flexíveis: Divisão de Assuntos Europeus e Divisão de Assuntos Multilaterais.

¹⁵ Cooperação Geográfica I e Cooperação Geográfica II.

Existe uma unidade orgânica flexível que é composta por uma área que na verdade não é geográfica, mas antes sectorial e transversal, que é a respeitante ao Apoio à Sociedade Civil, integrada na CGII.

Existe ainda o Núcleo de Documentação e Educação para o Desenvolvimento, o Núcleo de Bolsas e de Agentes de Cooperação e o Gabinete de Avaliação e Auditoria Interna, sendo estes dirigidos por chefes de divisão e a funcionar na dependência directa do presidente.

A existência de uma unidade orgânica flexível dedicada ao Apoio à Sociedade Civil, mesmo que arrumada na CGII, responde aos objectivos sucessivamente referidos de incrementar a articulação com os actores não governamentais, nomeadamente com as ONGD, mas também com as universidades e com a população civil organizada em geral.¹⁶

Constatada a transversalidade da cooperação na área da justiça com todos os sectores da ajuda pública ao desenvolvimento e dos ODM, acreditamos que, recorrendo à criação de uma nova unidade flexível ou “gabinete”¹⁷, à semelhança do que se verifica no apoio à sociedade civil, ou através de qualquer outra forma que se considere mais adequada, deve existir um órgão/pessoa que, desancorando-se de uma cooperação geográfica determinada, seja globalmente responsável pela articulação de todos os projectos relacionados com os Direitos Humanos, a justiça, a boa governação e o Estado de Direito.

¹⁶ Programa do XVII Governo Constitucional.

¹⁷ À semelhança do que foi feito no Ministério francês da Cooperação, em 1993. cf. Etienne Le Roy et Camille Kuyu, *La Politique de Cooperation Judiciaire. Bilan et Perspectives*, Observatoire de la Coopération française, Rapport 1997.

O modelo estático/orgânico de cooperação referido anteriormente, é completado com a presença de vários adidos/conselheiros para a cooperação nas Embaixadas de Portugal.

Não sendo obrigatoriamente “funcionários” do IPAD e estando a sua nomeação, fundamentalmente, dependente de critérios políticos¹⁸ e actuando sob a direcção do chefe da missão diplomática, os adidos/conselheiros para a cooperação desempenham um papel relevantíssimo na ligação da estrutura estática ao terreno.

Não substituindo de forma alguma as avaliações e visitas ao terreno, estes elementos são o rosto¹⁹ da Cooperação Portuguesa, nos vários países, “garantindo a articulação entre as actividades no terreno e o IPAD, bem como com as outras entidades sectoriais, não-governamentais, empresas e municípios, entre outras e possibilitando ainda o acompanhamento no terreno da evolução da execução dos projectos financiados pela Cooperação Portuguesa.”²⁰

Esta figura revela-se, no entanto, insuficiente, nomeadamente quando uma mesma pessoa, em alguns casos, sem qualquer formação específica na área, tem de acompanhar todas as acções de cooperação portuguesa, das pescas à justiça.

Nos países alvo, onde a cooperação desenvolve um grande número de acções e que têm já algum significado económico, talvez se justificasse a implementação de verdadeiras delegações da cooperação, figura nunca concretizada.

¹⁸ O Decreto-Lei n.º 133/85 de 2 de Maio, referia que o recrutamento do pessoal (Conselheiro e adido para a cooperação) era feito por livre escolha do Ministro dos Negócios Estrangeiros, independentemente de concurso, com observância de alguns requisitos, entre os quais, licenciados com curso universitário, adequado currículo e experiência profissional.

¹⁹ Expressão utilizada em entrevista.

²⁰ Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/99 de 18 de Maio: “A cooperação portuguesa no limiar do século XXI”.

A necessidade de um elemento de ligação no terreno, para a área da justiça é referida pela generalidade dos entrevistados. Seria uma forma de potenciar a cooperação portuguesa. A actual estrutura de “adidos da cooperação”, como vimos, mostra-se insuficiente para responder a todas as solicitações e retratos da cooperação. Especialmente quando a nível da sede (IPAD) também não existe uma especialização por sector, mas apenas por área geográfica.

6.1.1 A Comissão Interministerial para a Cooperação

Criada pelo Decreto-Lei n.º 175/85, de 22 de Maio e reformulada na sua orgânica e objectivos pelos Decreto-Lei n.º 58/94, de 24 de Fevereiro, Decreto-Lei n.º 127/97 de 24 de Maio e Decreto-Lei n.º 301/98 de 7 de Outubro, a Comissão Interministerial para a Cooperação (CIC) é, nada verdade, o primeiro e mais antigo organismo de coordenação interministerial de toda a política nacional de cooperação.

Nasceu da constatação de que “as intervenções no âmbito da cooperação têm um campo de acção extremamente variado e pluridisciplinar, o que implica, necessariamente, a intervenção de vários sectores da Administração Pública”, bem como do facto de caber “ao Ministério dos Negócios Estrangeiros a orientação global da política externa, na qual a cooperação tem particular relevância, e que só uma visão integrada de várias acções permitirá a resposta articulada e o delinear de uma política coerente de cooperação”.

Funcionando junto do Ministério dos Negócios Estrangeiros a CIC apoia o Governo na definição da política de cooperação com os países em desenvolvimento, promove o planeamento articulado dos programas e projectos de ajuda pública ao desenvolvimento, bem como a coordenação da execução dos programas e projectos de cooperação de iniciativa pública.

É composta pelo membro do Governo responsável pela área da cooperação, que preside, podendo delegar no presidente do, agora, IPAD, por representantes dos Ministérios sectoriais que desenvolvem acções de cooperação e pelo conjunto dos organismos com especiais relações na área da cooperação.

A participação de ONGD não se encontra directamente prevista, pelo que, apenas através do conceito de “individualidades de reconhecido mérito na área da cooperação” se admite a sua participação e em número não o superior a três.²¹ O plenário da CIC reúne ordinariamente duas vezes por ano.

Em 1997, pretendendo-se “reforçar o papel de coordenação de toda a política nacional de cooperação pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, em articulação com os restantes ministérios e organizações públicas e privadas envolvidas”, foi criado o secretariado permanente que reúne mensalmente e é composto por um representante de cada um dos ministros que integram o Governo e dos secretários de Estado que dependam directamente do Primeiro-Ministro, incumbindo-lhe acompanhar regularmente o planeamento e a execução da política de cooperação para o desenvolvimento.

A CIC é referida pela generalidade dos entrevistados em Portugal como inoperante.²²

Encontrada na documentação recolhida a agenda de CIC para a área da justiça de Julho de 2004²³, verificamos que a mesma se encontra estruturada para cumprir a sua função, fazendo referência a questões como a *articulação da*

²¹ Impõe-se uma revisão do diploma no sentido de o adequar, pelo menos, à nova realidade institucional da cooperação.

²² Muitos dos entrevistados, quando questionados sobre a data da última reunião da CIC para a área da justiça, referiam que não se lembravam.

²³ Reunião da Comissão Interministerial para a Cooperação - Área da Justiça. Realizada no dia 2 de Julho de 2004, na Sala dos Concursos do Ministério dos negócios Estrangeiros.

cooperação, a *programação* (definição de uma estratégia e identificação de prioridades), a *execução*, referindo-se até à capacidade de absorção das acções programadas, a *avaliação*, como input essencial da programação (como identificar as intervenções a serem avaliadas) e a *orçamentação*, bem como procedendo a um levantamento das principais acções em curso em cada país beneficiário.

Constatando as dificuldades de operacionalização da CIC e na tentativa de institucionalizar uma forma de encontro alargado onde seja discutida a *Cooperação para o Desenvolvimento*, foi criado o Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento, presidido pelo Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação e que conta, usualmente, com representantes de ONGD, autarquias, sindicatos e outros actores desta área.

A realização regular deste fórum e o seu actual modelo, burocraticamente mais ágil é observada como muito positiva.

No entanto, a sua principal vantagem e garante uma mais ágil realização é, igualmente, uma fraqueza, pois não conta, quer queiramos, quer não, com a força institucional que a CIC teria se fosse verdadeiramente institucionalizado o seu funcionamento.

6.1.2. Ministério da Justiça

No âmbito do Ministério da Justiça a cooperação, em especial, a cooperação com os países de expressão portuguesa, não teve sempre a mesma relevância, nem tão pouco o mesmo enquadramento orgânico/institucional.

Com uma estrutura orgânica fundamentalmente herdada de um diploma de 1972²⁴, só em 1980 encontramos uma referência às atribuições do Gabinete de Estudos e Planeamento, que, entre outras funções, era responsável por colaborar “na definição das estratégias de cooperação externa.”²⁵

Constatando a inexistência de enquadramento legal e recorrendo às informações obtidas durante as entrevistas realizadas, ficamos a saber que, pelo menos de 1995 a 2000, não existiu uma estrutura institucional no MJ específica para a área da cooperação.

O que existia era um assessor para a cooperação no Gabinete do Secretário de Estado da Justiça²⁶.

Esta ausência de institucionalização, sendo uma desvantagem, principalmente quando nos referimos ao facto de se basear em nomeações de confiança política e da própria estrutura flutuar ao sabor do ciclo eleitoral, apresentava um factor positivo. O “interlocutor para a cooperação na área da justiça era o próprio Ministro da Justiça e o seu gabinete”.²⁷

Só com a aprovação da Lei Orgânica do MJ²⁸ de 2000 e com a criação do Gabinete de Política Legislativa e Planeamento e do Gabinete para as Relações

²⁴ Decreto-Lei n.º 523/72 de 19 de Dezembro.

²⁵ Decreto-Lei n.º 238/80 de 18 de Julho.

²⁶ Anteriormente terá existido uma entidade de coordenação geral da cooperação com os PALOP.

²⁷ Informação recolhida em entrevista.

²⁸ Decreto-Lei n.º 146/2000 de 18 de Julho.

Internacionais, Europeias e de Cooperação, bem como da aprovação da lei orgânica deste último (Decreto-Lei n.º 86/2001 de 17 de Março de 2001), é que a anterior situação viria a alterar-se.

Assim, desde 2000/2001 o Ministério da Justiça dispõe de um organismo responsável pela coordenação das relações externas e pela política de cooperação na área da justiça, “sem prejuízo das competências próprias do Ministério dos Negócios Estrangeiros”: o Gabinete para as Relações Internacionais, Europeias e de Cooperação (GRIEC), que concentrou funções que se encontravam dispersas pelo Ministério da Justiça e absorveu o extinto Gabinete de Direito Europeu.²⁹

Para além da estrutura indispensável ao funcionamento dos seus serviços, foram criados quatro núcleos de coordenação, o Núcleo de Relações Internacionais, o Núcleo de Assuntos Comunitários, o Núcleo de Assuntos Europeus Extracomunitários e o Núcleo de Cooperação.

Aquele que mais nos interessa observar, em função do objecto do nosso trabalho, é o Núcleo de Cooperação que, fundamentalmente, ficou responsável pela preparação, elaboração e negociação de programas e projectos, sempre em estrita articulação com o, então, ICP.³⁰

Competia ainda ao Núcleo acompanhar todas as questões relacionadas com as Conferências de Ministros da Justiça da CPLP, bem como, em articulação com todos os serviços e organismos do Ministério e com os Ministérios da Justiça de outros Estados, coordenar, apoiar e acompanhar todas as actividades de

²⁹ O Gabinete de Direito Europeu foi criado pelo Decreto-Lei n.º 200-B/80 de 24 de Junho de 1980, tendo desempenhado um importante papel no que respeita à preparação da futura adesão de Portugal aos Tratados Europeus.

³⁰ Cujas funções são hoje exercidas pelo IPAD.

cooperação na área da justiça e a implementação das acções, projectos e programas acordados.

Este núcleo passa a ser o interface do Ministério da Justiça nas relações com os Negócios Estrangeiros, com a cooperação portuguesa, participando na avaliação de todos os projectos e promovendo o desenvolvimento da cooperação judiciária.

Este sistema institucional voltou a sofrer uma profunda reforma em 2006, com a aprovação da nova Lei Orgânica do Ministério da Justiça (Decreto-Lei n.º 2006/2006 de 27 de Outubro) e a consequente extinção do GRIEC e do GPLP, atribuindo-se as correspondentes competências à nova Direcção-Geral da Política de Justiça (DGPJ).

A DGPJ criada pelo Decreto-Lei n.º 123/2007 de 27 de Abril compreende duas unidades orgânicas; o Gabinete de Relações Internacionais (GRI) e a Direcção de Serviços de Estatísticas da Justiça e Informática.³¹

Por sua vez o GRI compreende três divisões; Unidade para a Justiça Penal, a Unidade para a Justiça Civil, Cidadania e Contencioso Internacional e a Unidade para a Cooperação Internacional (UCI).^{32 33}

A UCI passa a ser responsável pelo desenvolvimento de todos os assuntos de cooperação do Ministério da Justiça, em especial pela coordenação, apoio e acompanhamento de todas as actividades de cooperação na área da justiça, bem como com a implementação das acções, projectos e programas acordados, em

³¹ Portaria n.º 513/2007 de 30 de Abril.

³² O Despacho n.º 15 355/2007, de 1 de Maio de 2007, publicado no Diário da República 2.ª série, n.º 134, de 13 de Julho de 2007, foi posteriormente revogado pelo Despacho n.º 5406/2008 de 28 de Fevereiro de 2008.

³³ Designada *Divisão de Cooperação e Apoio ao Desenvolvimento* no Despacho de Maio de 2007.

contacto com todos os serviços e organismos do Ministério da Justiça e com os Ministérios da Justiça de outros Estados.

No âmbito da negociação e elaboração de programas e projectos de cooperação e de apoio ao desenvolvimento, deve a DGPI-GRI-UCI articular a sua actuação com o Ministério dos Negócios Estrangeiros – IPAD.

Em articulação com o IPAD, o GRI é assim responsável pela coordenação das actividades de cooperação internacional das diferentes entidades tuteladas pelo Ministério da Justiça e pela articulação com as entidades que, não sendo tuteladas pelo Ministério, são parte integrante e fundamental da área da Justiça.

A cooperação na área da justiça é reconhecida, pelo GRI, como parte da Política Externa portuguesa, cumprindo os documentos políticos orientadores, quer no que respeita às prioridades sectoriais, pois a justiça é parte integrante do Estado de Direito e da “Boa Governação, Participação e Democracia”, quer no que respeita às prioridades geográficas, uma vez que focaliza as suas actividades nos países de expressão portuguesa.

O Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) é reconhecido como organismo coordenador da política de cooperação portuguesa.

Os ODM visando “contribuir para a realização de um mundo melhor e mais estável, muito em particular nos países lusófonos, caracterizado pelo desenvolvimento económico e social, e pela consolidação e aprofundamento da paz, democracia, dos direitos humanos e do Estado de Direito”³⁴ são também referidos no âmbito da cooperação na área da justiça, nomeadamente a questão da promoção da igualdade de género.

³⁴ cfr. Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa.

Os destinatários da APD integram a lista de países em desenvolvimento do Comité de Apoio ao Desenvolvimento da OCDE, encontrando-se, no entanto, Cabo Verde, não no conjunto dos países menos desenvolvidos, mas no conjunto dos países de rendimento médio baixo.

Atendendo ainda à Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento³⁵ e no âmbito dos estados frágeis é dada especial atenção à Guiné-Bissau e a Timor-Leste.

Assente na complementaridade entre a cooperação bilateral e multilateral, a cooperação para o desenvolvimento na área da Justiça, tem procurado, no respeito pelas grandes linhas orientadoras do CAD, como sejam a coerência das políticas, a eficácia da ajuda, a apropriação e o alinhamento, apoiar o fortalecimento, capacitação e modernização da área da Justiça dos países parceiros, com particular relevância para o desenvolvimento de capacidades, através da prestação de assessorias e de acções de formação.

No universo destas entidades encontramos instituições paradigmáticas da cooperação na área da justiça e que desenvolvem a sua actividade regular de formação desde 1982, como por exemplo o Centro de Estudos Judiciários (CEJ) que, contando com os cursos ministrados no âmbito do PAOSED³⁶, formou

³⁵ Resolução do Conselho de Ministros n.º 73/2009, de 26 de Agosto.

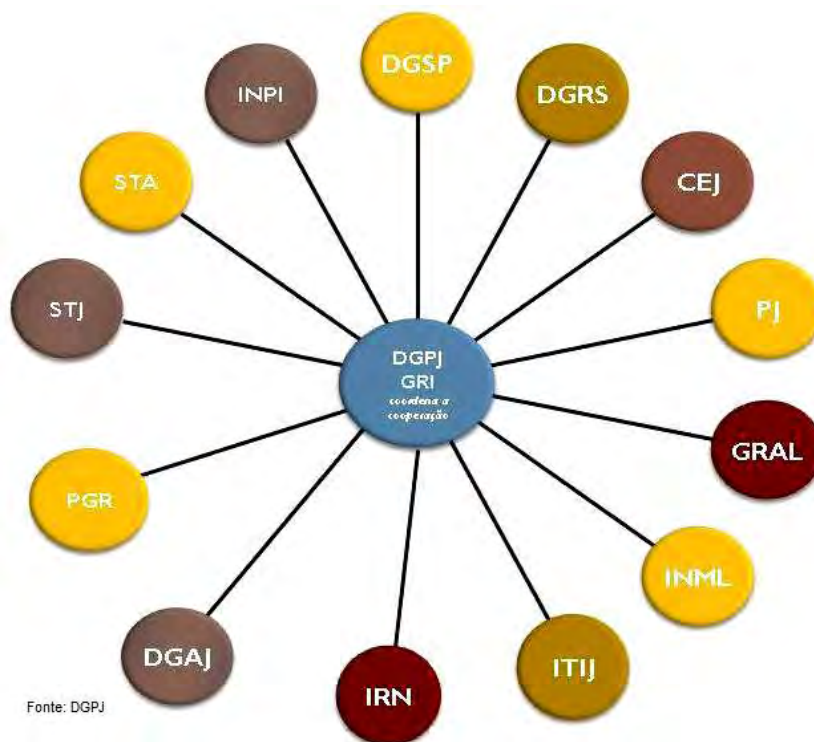
³⁶ Programa de Apoio aos Órgãos de Soberania e ao Estado de Direito - O PAOSED enquadra-se na Estratégia de Cooperação entre a Guiné-Bissau e a Comissão Europeia (Acordo de Cotonu, revisto), que elege como objectivos conjugados o apoio ao desenvolvimento e à consolidação da Democracia e do Estado de Direito, a luta contra a pobreza e o fenómeno de desenvolvimento socioeconómico duradouro nos Países da zona ACP. O Documento de Estratégia e Cooperação da Comissão Europeia com a Guiné-Bissau (DEC 9º FED 2001-07) elege como prioridades a promoção da boa Governação (incluindo o controlo das contas públicas), o fortalecimento dos órgãos de justiça e a promoção do Estado de Direito, com especial relevo para a separação de Poderes, a transparência da gestão pública e o respeito pelos direitos humanos.

cerca de 417 auditores provenientes dos vários países africanos de expressão portuguesa.

Encontramos também instituições mais recentes, como o Gabinete para a Resolução Alternativa de Litígios (GRAL) e ainda outras como a Direcção-Geral da Administração da Justiça (DGAJ), a Direcção-Geral da Reinserção Social (DGRS), a Direcção-Geral dos Serviços Prisionais (DGSP), o Instituto Nacional de Medicina Legal (INML), o Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), o Instituto dos Registos e Notariado (IRN), o Instituto das Tecnologias de Informação da Justiça (ITIJ), a Polícia Judiciária (PJ), a Procuradoria-Geral da República (PGR), o Supremo Tribunal Administrativo (STA) e o Supremo Tribunal de Justiça (STJ).

Figura 1

Organograma das entidades que cooperam no âmbito da Justiça



Os instrumentos fundamentais para concretizar as acções de cooperação na área da justiça têm sido os Programas Indicativos de Cooperação (PIC) e os Programas Anuais de Cooperação (PAC).³⁷

Os PIC são, na essência³⁸, documentos negociados conjuntamente, entre Portugal e os países beneficiários da ajuda portuguesa, que pretendem dar enquadramento à actuação da cooperação portuguesa, reflectindo idealmente os compromissos e metas estabelecidos pelas estratégias nacionais de redução da pobreza dos países beneficiários da cooperação portuguesa, bem como as orientações internacionais em matéria de complementaridade, coordenação, eficácia, coerência e apropriação.

De forma a garantir financiamento para os PIC e outros programas bilaterais e multilaterais, foi criado, em 2004, o primeiro programa orçamental plurianual para a cooperação (PO05)³⁹, pretendendo introduzir mais transparência, indutora de mais coordenação, constituído por duas medidas: APD (bilateral e multilateral) e Outra Cooperação Internacional (não elegível para APD). O PO05 sofreu algumas mudanças em 2005, com a introdução da medida 'Cooperação técnica militar' e já em 2007, com a reformulação das medidas - a medida 1: 'Afirmção da Dimensão Cultural do Desenvolvimento' e 3: 'Apoio à democracia, governação e consolidação do Estado de direito' revelam algumas das mais-valias identificadas pela cooperação portuguesa no relacionamento

³⁷ A figura dos PAC já não existe actualmente.

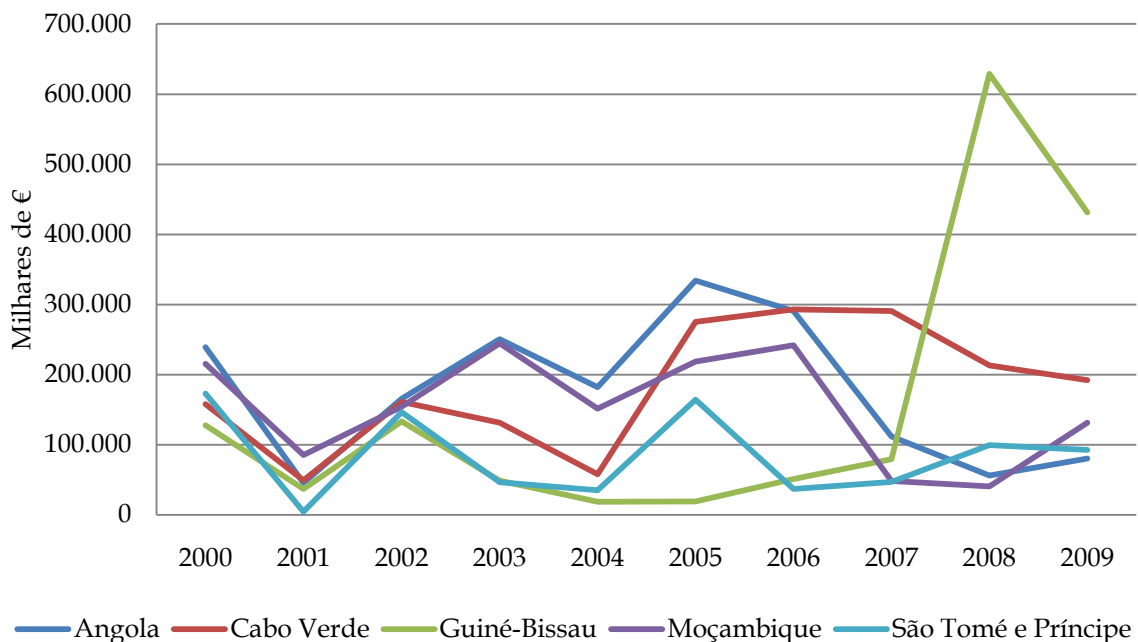
³⁸ Durante a fase de entrevistas e no âmbito do trabalho de campo, foram-nos relatadas situações de altos responsáveis ministeriais nunca (desde 2006) terem sido ouvidos no âmbito da definição de qualquer PIC, nem tão pouco no âmbito de qualquer missão de avaliação do IPAD. Fazendo referência ao facto de, muitas vezes, o levantamento das necessidades ser feito ao nível dos gabinetes da tutela.

³⁹ A Lei n.º 55-A/2010, relativa ao Orçamento do Estado para 2011, veio referir que as dotações orçamentais destinadas a programas, projectos e acções de cooperação para o desenvolvimento e contabilizáveis como ajuda pública ao desenvolvimento, só podem agora ser executadas através do PO21 - Cooperação para o Desenvolvimento.

com os PALOP, como a proximidade cultural e linguística, bem como as semelhanças jurídicas; medida 2 ‘Apoio ao desenvolvimento sustentável e luta contra a pobreza’; medida 4: ‘Participação no quadro internacional e nos dispositivos multilaterais de apoio ao desenvolvimento’ refere-se as contribuições e quotas relativas às organizações internacionais; e finalmente, a medida 5: ‘Apoio ao reforço da Segurança Humana’.

Todas as entidades referidas anteriormente desenvolveram ao longo destes 10 anos (2000-2009) mais de uma centena de acções de cooperação, espalhadas por Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe, no valor global de mais de 4 milhões de euros.

Gráfico 1
APD - Desenvolvimento dos Serviços Legais e Judiciários (2000-2009)



Fonte: IPAD

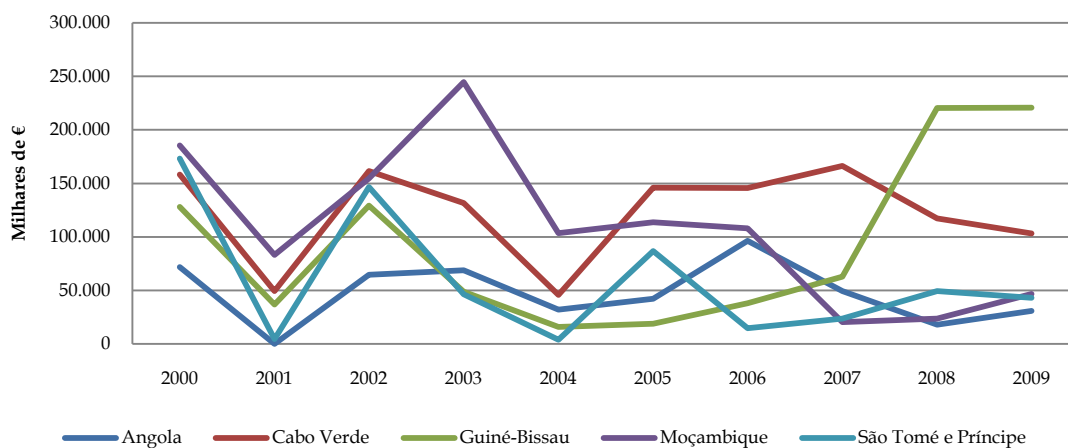
Tabela 1
APD - Desenvolvimento dos Serviços Legais e Judiciários (2000-2009)

	Milhares €									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Angola	239.143	45.837	165.797	250.478	182.019	334.246	290.855	112.018	56.324	80.154
Cabo Verde	158.169	49.475	161.365	131.682	57.833	275.068	292.972	291.002	213.383	192.126
Guiné-Bissau	127.932	36.886	133.485	48.874	18.888	19.079	51.204	79.634	629.065	431.551
Moçambique	215.701	85.609	154.530	244.494	151.609	218.877	241.873	48.413	40.843	131.704
São Tomé e Príncipe	173.108	4.679	146.439	46.418	35.294	164.465	36.933	47.013	99.580	92.828

Fonte: IPAD

As áreas onde têm sido alocados mais recursos financeiros são, com excepção de Moçambique,⁴⁰ a formação de magistrados no CEJ, o apoio aos tribunais e a cooperação desenvolvida no âmbito dos registos e do notariado.

Gráfico 2
APD - Ministério da Justiça (2000-2009)⁴¹



Fonte: IPAD

⁴⁰ No caso deste país, as actividades que mais recursos financeiros alocaram ao longo destes 10 anos, para além do apoio aos Tribunais, foi uma Comissão de Serviço de um Juiz Desembargador.

⁴¹ Valores por país sem diferenciação de entidade. Dados fornecidos pela Divisão de Planeamento e Programação - IPAD, provindos da Base de Dados da APD portuguesa, com a designação que aqui apresentamos, relativamente aos projectos financiados pelo Ministério da Justiça entre 2000 e 2009, possibilitando agrupamentos diferenciados, consoante o país beneficiário, o projecto específico e/ou a entidade envolvida.

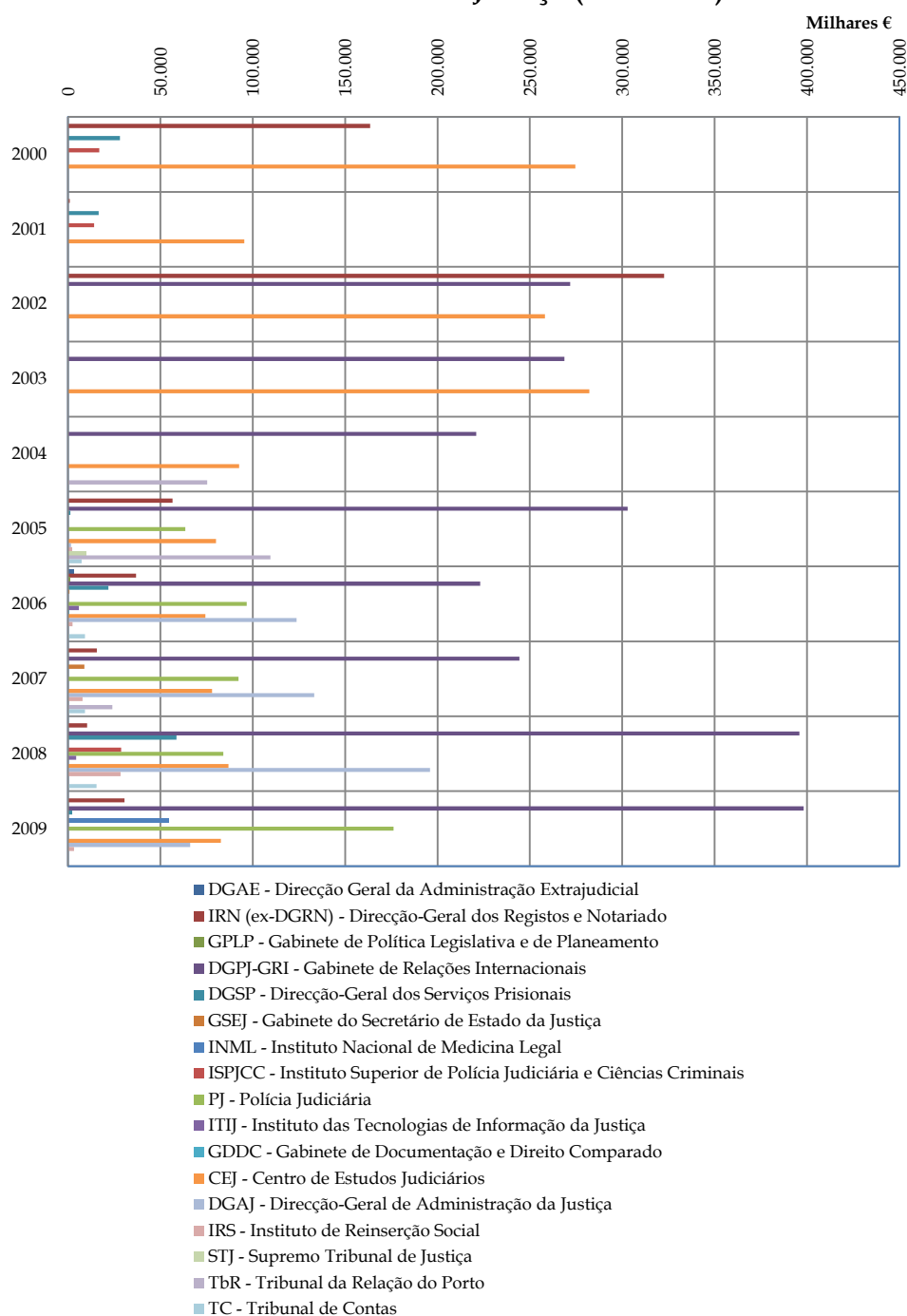
Tabela 2
APD - Ministério da Justiça (2000-2009)

Milhares €

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Angola	71.747	0	64.534	68.806	32.194	42.167	96.321	49.167	18.038	31.044
Cabo Verde	158.169	40.475	161.365	131.682	45.845	146.026	145.800	166.395	117.380	103.170
Guiné-Bissau	127.932	36.886	129.085	48.874	16.035	19.079	38.072	62.881	220.452	220.679
Moçambique	185.374	83.265	154.530	244.494	103.560	113.813	108.044	20.584	23.799	46.798
São Tomé e Príncipe	173.108	4.679	146.439	46.418	4.147	86.674	14.770	23.591	49.364	43.260

Fonte: IPAD

Gráfico 3⁴²
APD - Ministério da Justiça (2000-2009)



Fonte:IPAD

⁴² Montantes por entidade (Ministério da Justiça) sem diferenciação de país.

Tabela 3
APD - Ministério da Justiça (2000-2009)

Milhares €

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
DGAE - Direcção Geral da Administração Extrajudicial	0	0	0	0	0	0	3.067	0	0	0
IRN (ex-DGRN) - Direcção-Geral dos Registos e Notariado	163.457	863	322.670	0	0	56.479	36.854	15.571	10.335	30.524
GPLP - Gabinete de Política Legislativa e de Planeamento	0	0	0	0	0	0	933	0	0	0
DGPJ-GRI - Gabinete de Relações Internacionais	0	0	271.868	268.624	220.990	302.920	223.113	244.348	395.862	398.161
DGSP - Direcção-Geral dos Serviços Prisionais	28.107	16.610	0	0	0	1.260	21.750	83	58.770	2.300
GSEJ - Gabinete do Secretário de Estado da Justiça	0	0	0	0	0	0	800	8.904	0	0
INML - Instituto Nacional de Medicina Legal	0	0	0	0	0	0	0	0	0	54.678
ISPJCC - Instituto Superior de Polícia Judiciária e Ciências Criminais	16.904	14.096	0	0	0	0	0	0	28.689	0
PJ - Polícia Judiciária	0	0	0	0	0	63.483	96.710	92.308	84.093	176.167
ITIJ - Instituto das Tecnologias de Informação da Justiça	0	0	0	0	0	0	5.893	0	4.449	0
GDDC - Gabinete de Documentação e Direito Comparado	0	0	0	0	0	0	500	0	0	0
CEJ - Centro de Estudos Judiciários	274.548	95.395	258.204	282.183	92.670	80.132	74.255	77.908	86.811	82.677
DGAJ - Direcção-Geral de Administração da Justiça	0	0	0	0	0	1.643	123.667	133.301	196.000	66.088
IRS - Instituto de Reinserção Social	0	0	0	0	0	2.220	2.375	7.849	28.333	3.200
STJ - Supremo Tribunal de Justiça	0	0	0	0	0	9.586	0	0	0	0
TbR - Tribunal da Relação do Porto	0	0	0	0	75.323	109.547	0	24.000	0	0
TC - Tribunal de Contas	0	0	0	0	0	7.309	9.150	9.142	15.480	283

Fonte: IPAD

As áreas de intervenção bilateral não sofreram qualquer alteração significativa durante o período analisado, reproduzindo, alias, uma formulação quadripartida assente fundamentalmente no apoio a reformas legislativas, em assessorias técnico-jurídicas, na formação (magistrados e outros quadros) e oferta de bibliotecas jurídicas e/ou outros bens/equipamentos.

- A questão dos custos indirectos e da não contabilização foi levantada durante as entrevistas. Pouco tempo depois soubemos, no decurso das restantes entrevistas que tinha havido orientações no sentido de todos os custos indirectos das acções de cooperação serem comunicados à DGPJ, para

comunicação posterior ao IPAD a fim de serem inscritos na contabilização final da APD.

- O recente projecto, cuja primeira reunião, segundo fomos informados, teve lugar no dia 8 de Julho de 2010, de elaborar um Programa Integrado de Cooperação (PIntC) no sector da Justiça, designado de INTERJUST, consideramos que constitui uma passo muito positivo para a racionalização, coerência e potenciação de mais-valias, pretendendo vigorar até 2013.

O INTERJUST é mesmo referido no Relatório do Orçamento de Estado para 2011, como parte da política do Ministério da Justiça com o objectivo de consolidar “ a acção desenvolvida ao nível da cooperação bilateral, multilateral e bicultural do sector da Justiça, e racionalizados os recursos aplicados nesse contexto, através da aprovação do Programa Integrado de Cooperação na área da justiça”⁴³.

As grandes linhas do INTERJUST prendem-se com a necessidade de maximizar os recursos existentes, o aproveitamento de sinergias, a conciliação de estratégias, evitando-se duplicações, a obtenção de uma imagem coerente e integrada.

Seguindo as recomendações da generalidade dos documentos sobre a eficácia da ajuda, nomeadamente o constante do Plano de Acção para a Eficácia da Ajuda⁴⁴, o INTERJUST pretende promover o envolvimento de distintas entidades da sociedade civil nos grandes desafios associados à construção e/ou consolidação do Estado de Direito, bem como ao respeito pelos Direitos Humanos e aos Direitos, Liberdades e Garantias fundamentais, cruciais em Estados frágeis.

⁴³ Relatório do Orçamento de Estado para 2011.

⁴⁴ Plano de Acção para a Eficácia da Ajuda (De Paris a Acra), Edição: MNE / IPAD, Dezembro de 2009.

A disseminação de boas práticas e a introdução de critérios de previsibilidade são também objectivos deste programa.

- Este programa consubstancia um salto qualitativo da cooperação na área da justiça, principalmente no que respeita à coordenação nacional das acções de cooperação, muitas vezes levadas a cabo de forma desarticulada, sobreposta, pontual e, assim, ineficaz.

Ao centrar a cooperação na área da justiça, no Estado de Direito, nos Direitos Humanos e nos Direitos, Liberdades e garantias fundamentais, com especial ênfase para os Estados frágeis, o programa não refere os ODM, matriz da Cooperação Portuguesa e “guia” para a APD, nem uma questão fundamental para muitos dos Estados onde Portugal desenvolve acções de cooperação, que é a questão do acesso e da acessibilidade ao Direito e à justiça.

De referir ainda que, ao contrário do Ministério da Justiça, o Ministério da Administração Interna mantém uma rede de Oficiais de Ligação e Oficiais de Ligação de Imigração, colocados em diversas Representações Diplomáticas Portuguesas nos Estados com os quais aquele Ministério mantém relações de cooperação privilegiadas.

No âmbito das funções que desempenha, quer ao nível da representação diplomática, quer ao nível das informações que recolhe no terreno, o Oficial de Ligação, desenvolve acções e actividades que estariam reservadas à Polícia Judiciária, no âmbito da sua acção de cooperação internacional.

A Polícia Judiciária, através da Unidade de Cooperação Internacional, assegura o funcionamento da Unidade Nacional da EUROPOL e do Gabinete Nacional INTERPOL e é, em última instância, a entidade responsável por garantir a operacionalidade dos mecanismos de cooperação policial, no âmbito da Organização Internacional de Polícia Criminal (OIPC/INTERPOL), da EUROPOL e de outros organismos internacionais da mesma natureza e por

desenvolver, acompanhar e analisar processos, projectos e missões no plano internacional da cooperação institucional com outros Estados, em especial com os de língua portuguesa.

Atendendo à natureza da criminalidade existente nos países analisados, como por exemplo, o tráfico de droga, ou o branqueamento de capitais, é fundamental que seja implementada uma verdadeira Rede de Oficiais de Ligação da Polícia Judiciária, atendendo e respeitando as competências reservadas da Polícia Judiciária em matéria de investigação criminal, que se encontram definidas, nomeadamente, na Lei n.º 49/2008 de 27 de Agosto.

6.1.3 A Cooperação na área da justiça e a CPLP

Enquanto a cooperação na área da justiça começou e encontrou a sua matriz no âmbito do desenvolvimento das suas acções a nível bilateral, fundamentalmente com os países africanos de expressão portuguesa, reproduzindo, como já referimos um modelo estático e quadripartido, a cooperação multilateral tem vindo a ganhar cada vez mais importância.

Seja pela necessidade de maximizar recursos e experiências, seja pela constatação de que as cooperações não são vias de sentido único e de exclusivo acesso, antes implicando a troca de ideias, o conhecimento daquilo que está a ser feito no campo de intervenção por outros doadores, a cooperação multilateral e a coordenação desta com os programas bilaterais é hoje uma obrigação.

Numa área tão específica como é a justiça, não faz sentido continuarem a multiplicar-se pequenas acções, muitas vezes desligadas e desconhecidas,

quando existe a possibilidade de enquadrar a participação portuguesa numa cooperação mais global.

- Quando no país alvo existam já fóruns de coordenação da cooperação numa determinada área, o papel que deve ser desempenhado por Portugal é o de participar activamente nesses fóruns e desenvolver as suas acções em coordenação com os outros doadores.

A não participação portuguesa, como foi constatado em alguns países visitados, quer pelo carácter demasiado técnico da matéria em causa (justiça), quer pelo facto desses encontros não serem considerados como prioridade a nível das representações locais é absolutamente contraproducente e contrária ao espírito da cooperação para o desenvolvimento, bem como ao documento orientador da cooperação portuguesa de 2005.

A CPLP, comunidade formada com base na cultura, seja ela linguística ou jurídica, deve ser encarada como uma realidade incontornável no campo da cooperação multilateral.

Na área da justiça existe já um leque de instrumentos institucionais, como a Conferência de Ministros da Justiça da CPLP que conta com um secretariado permanente e que antecede mesmo a criação desta organização e dá seguimento às várias reuniões informais que os ministros da justiça destes países vinham realizando, nos mais diversos fóruns, a Rede de Cooperação Jurídica e Judiciária Internacional dos Países de Língua Oficial Portuguesa e a Iniciativa Lusófona Para a Inovação na Justiça. E também um conjunto de instrumentos legais e tecnológicos, como a Convenção de Auxílio Judiciário em Matéria Penal entre os Estados Membros da CPLP, a Convenção de Extradicação entre os Estados Membros da CPLP, a Convenção sobre Transferência de Pessoas Condenadas entre os Estados Membros da CPLP, e a Base de Dados Jurídicos dos PALOP, que permitiria o desenvolvimento de uma verdadeira comunidade jurídica entre iguais.

Estes instrumentos têm sido utilizados para o desenvolvimento de variadíssimas acções de cooperação, nomeadamente no campo das novas tecnologias, consubstanciando-se já em vários programas instalados, como HABILUS, instalado no Tribunal D. Ana Joaquina, em Luanda (projecto de cooperação tripartido entre MNE/IPAD, MJ e o Departamento de Comércio dos EUA), o Documento Único Automóvel (DUA) e o Cartão do Cidadão e a Empresa no Dia, em Cabo Verde, e o Guichet Único da Empresa, em Angola.

A Rede de Cooperação Jurídica e Judiciária Internacional dos Países de Língua Portuguesa, instituída em no seio da CPLP em 2005 (e o Projecto Base de Dos Jurídicos dos PALOP), tinha como grande objectivo, entre outros, a construção de um sistema integrado e em permanente actualização de informação jurídica relevante sobre os vários países.

Portugal tem igualmente desempenhado um importante papel no âmbito do Programa PIR-PALOP II, co-financiado pela União Europeia. Neste âmbito e para além das centenas de acções de formação que ocorreram, destaca-se a criação de um sítio de legislação para os PALOP, designado de LEGISPALOP.

Constatamos assim a existência de dois sítios diferentes, praticamente com os mesmos objectivos, diferenciando-se apenas quanto ao espectro de participação. O primeiro, a Rede de Cooperação Jurídica e Judiciária Internacional dos Países de Língua Portuguesa, mais abrangente e que por isso deveria ser potenciada e maximizada, o segundo, destinado aos países africanos de expressão portuguesa, naquilo que consideramos ser uma clara duplicação de esforços.

Uma rápida visita ao sítio *droit francophone*⁴⁵, criado no âmbito da Organização Internacional da Francofonia, optando-se, assim, pela potenciação de uma estrutura macro já existente (Organização Internacional da Francofonia), similar

⁴⁵ www.portail.droit.francophonie.org

à CPLP, faz-nos perceber o muito que ainda pode ser feito para implementar um portal, de acesso gratuito, com ligação a uma base de dados, tendo em vista, quer a utilização pelo público em geral, com informações mais directas e de simples acesso, com base em programação/formatação “amiga do utilizador” e intuitiva, quer por público profissional, carente de informações mais detalhadas e podendo aceder a cópia “original” do diploma consultado.

6.2. A ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA

A ajuda pública ao desenvolvimento portuguesa tem-se concentrado nos espaços das antigas colónias portuguesas, em especial no continente africano e em Timor-Leste.

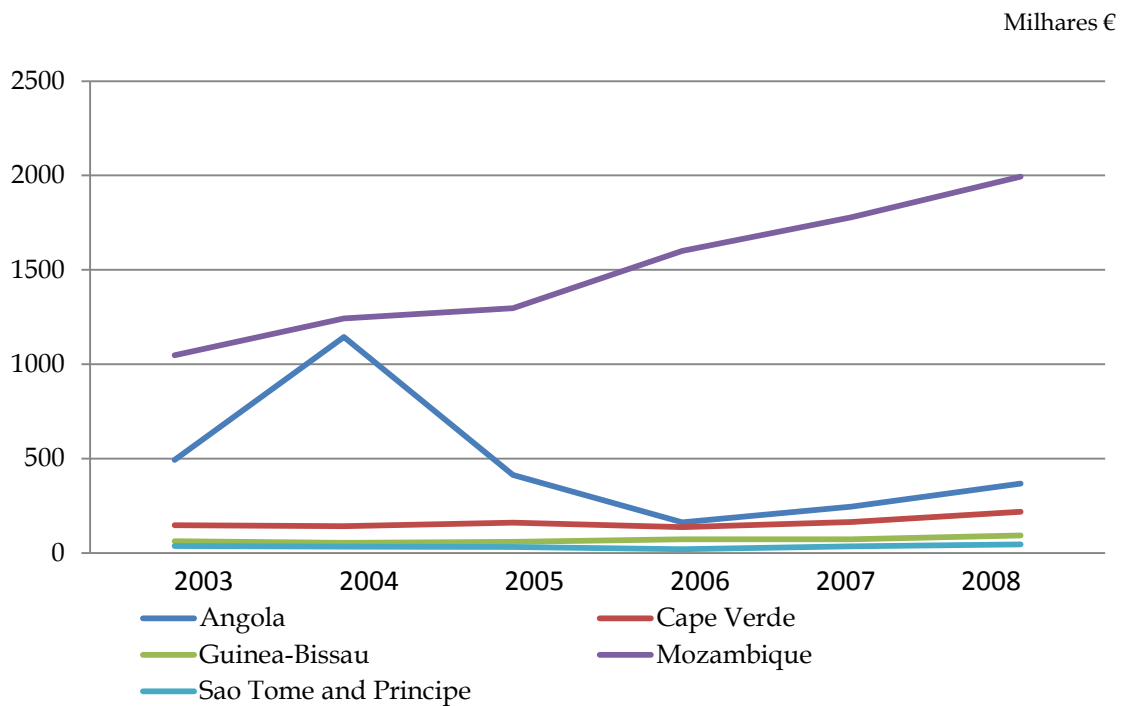
Fruto das prioridades geográficas delineadas, a distribuição da ajuda pública ao desenvolvimento portuguesa centra-se maioritariamente no continente africano (62,2%) e fundamentalmente a sul do Saara, localização geográfica dos cinco países africanos de expressão portuguesa, embora países insulares como Cabo Verde e São Tomé e Príncipe.

Em termos de APD direccionada bilateralmente os países africanos de expressão portuguesa absorveram, em 2009, 53% dos recursos disponíveis.

Se verificarmos os fluxos de APD constatamos precisamente que Portugal é o maior doador bilateral de Cabo Verde, de São Tomé e Príncipe e da Guiné-Bissau e o segundo maior doador bilateral de Timor-Leste.

Em Angola e Moçambique a APD portuguesa é considerada residual, sendo o sétimo doador bilateral de Angola e não aparecendo, sequer, entre os dez primeiros doadores bilaterais em Moçambique, muito embora sejam os países onde mais significativa é a relevância da APD portuguesa.

Gráfico 4
Fluxos de APD PALOP

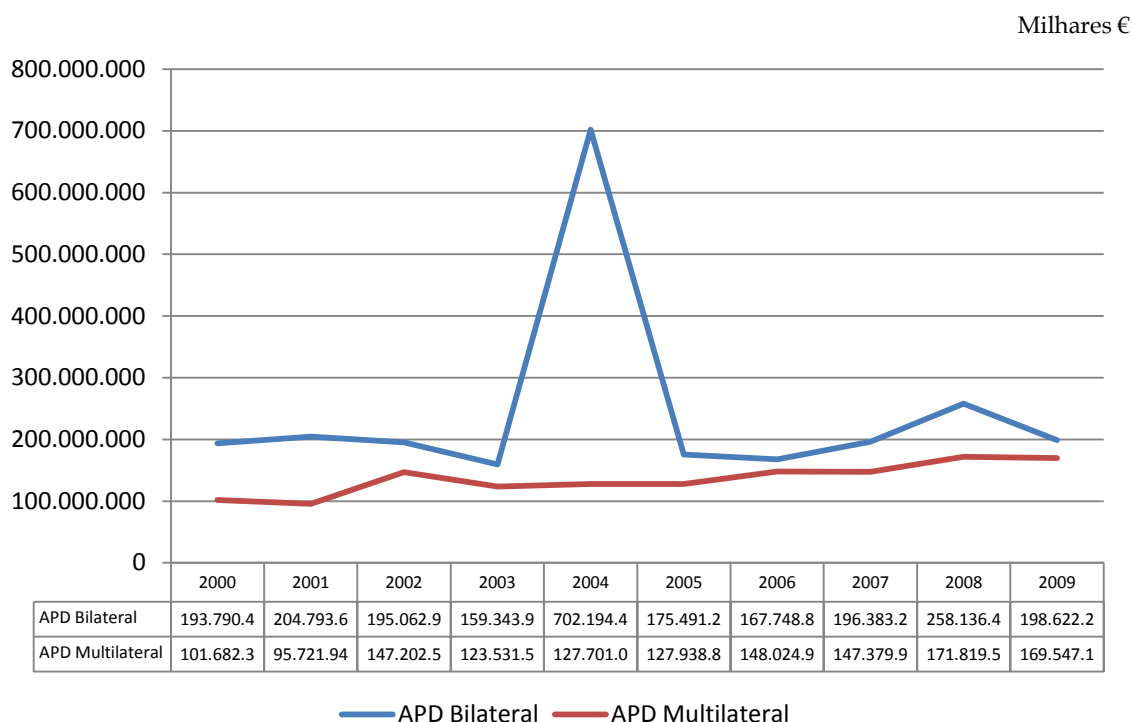


Fonte: CAD/OCDE

Em termos sectoriais, a APD bilateral portuguesa tende a focalizar-se nos sectores das infra-estruturas e serviços sociais, aqui se incluindo as áreas tradicionais de concentração da ajuda para o desenvolvimento portuguesa: a educação (sobretudo ao nível do ensino básico e secundário, muito embora a prioridade seja agora dada, não tanto ao ensino, mas à formação de professores)), a saúde e a capacitação institucional (apoio à boa governação, participação e democracia; desenvolvimento sustentável e luta contra a pobreza).

As áreas centrais para os ODM das preocupações de género e da sustentabilidade ambiental, bem como no âmbito das parcerias, a participação das ONG, têm sido mais negligenciadas.

Gráfico 5
Distribuição da APD portuguesa



Fonte: IPAD

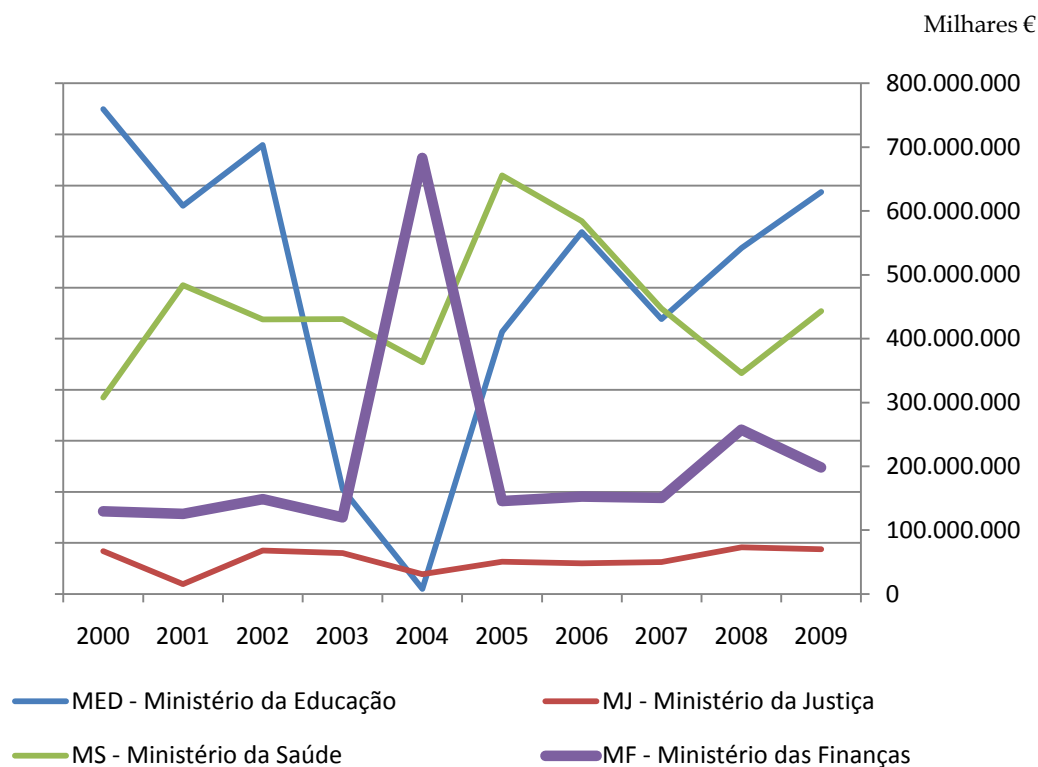
Nota: O pico observável no ano de 2004 corresponde ao reescalonamento da dívida de Angola. O montante real (descontando a operação da dívida angolana) situa-se em 0,21% do RNB. A partir de 2009, quando Angola começar a saldar a dívida nos termos do acordo, segundo o sistema estatístico do CAD os montantes envolvidos contarão como APD negativa.

A Cooperação Portuguesa (CP) canaliza a maior parte da sua APD pela via bilateral, sendo que a UE continua a ser o principal destino das contribuições multilaterais, por via das contribuições para o Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) que financia a ajuda da UE para os Países ACP (África, Caraíbas e Pacífico), e para o Orçamento da Comissão Europeia de Ajuda Externa que financia a ajuda aos países em desenvolvimento não contemplados pelo FED.

A principal modalidade da APD portuguesa é a cooperação técnica, com uma média anual acima dos 50% (IPAD, 2008), fazendo-se notar sobretudo nos

domínios da educação, justiça, administração pública e saúde, dada a matriz jurídica e institucional comum.

Gráfico 6
Fluxos de APD Portugal



Fonte: IPAD

6.2.1. Documentos de orientação (de 1999 a 2005)

O primeiro documento de enquadramento geral da cooperação portuguesa foi aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/99 de 18 de Maio, denominava-se: “ A cooperação portuguesa no limiar do século XXI”.

Neste primeiro documento de reflexão sobre a cooperação portuguesa para o desenvolvimento, “vector essencial da política externa” e como forma de adaptar o sistema então em vigor à renovação das políticas de desenvolvimento e ao sistema internacional resultante da nova realidade ditada pelo fim da

Guerra Fria, são apontadas vários domínios fundamentais, tendo em vista uma nova orientação estratégica.

É necessário, desde logo, uma clarificação estratégica, mas na qual seja também considerada a participação dos sectores “mais directamente empenhados na política de cooperação” e onde a Assembleia da República seja chamada a participar de forma mais directa e um maior controlo político da cooperação por parte do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

As eventuais virtualidades de um modelo descentralizado de cooperação, como o português, são obliteradas pela ausência de controlo efectivo e de coordenação.

Como medidas para incrementar o controlo e coordenação destacam-se a criação do Conselho de Ministros para os Assuntos da Cooperação e o Secretariado da Comissão Interministerial para a Cooperação.

A criação da proposta de orçamento integrado da cooperação (Despesas correspondentes a programas (Poo5) de Cooperação e Negócios Estrangeiros), bem como o programa integrado da cooperação, a aprovar anualmente naquele Conselho de Ministros especializado, incluindo assim todos os projectos a desenvolver e identificando claramente opções e prioridades, têm igualmente como objectivo incrementar o controlo e coordenação.

O suporte organizacional da política de cooperação deveria ser mais sólido e eficiente, destacando-se, para além da clarificação de funções e competências dos organismos existente, “a criação de delegações da cooperação portuguesa, junto das missões diplomáticas com mais responsabilidade na execução da política de cooperação”.

Os recursos financeiros alocados à cooperação deveriam ser incrementados, considerando, nomeadamente, os compromissos firmados no plano internacional.

Neste documento e no que respeita à cooperação bilateral, caracteriza-se a cooperação portuguesa como geograficamente muito concentrada, quase exclusivamente no espaço das antigas colónias portuguesas, realizadas de uma forma descentralizada, sem grande acção coordenadora ou de avaliação.

A cooperação na área da justiça enquadra-se no âmbito da ajuda na área da Administração Pública (3.^a grande prioridade da cooperação portuguesa) em geral, nomeadamente com a formação de magistrados.

O aumento da presença portuguesa na cooperação multilateral, bem como a necessidade de apoiar devidamente as ONGD são apontados como objectivos.

As avaliações levadas a cabo pelo CAD da OCDE, em 2001⁴⁶ e em 2006^{47 48}, referem que a cooperação portuguesa é caracterizada pela desarticulação administrativa, pela ausência de serviços de planeamento eficazes, pela ineficiência da coordenação interministerial, pelo diminuto envolvimento da sociedade civil organizada, sendo necessário dar um novo ímpeto à cooperação, com novas políticas e orientações.

A actividade da cooperação deve ser considerada como uma actividade comprometida, nomeadamente no que respeita, às relações que se estabelecem com os países menos desenvolvidos, quanto à responsabilização económico-financeira dos governantes, da aplicação da lei e do fortalecimento da capacidade humana e institucional.

Os países doadores devem cumprir vários critérios aquando da concepção dos seus programas ou projectos, devendo encorajar os países beneficiários a

⁴⁶ Portugal (2001), DAC Peer Review of Portugal.

⁴⁷ Portugal (2006), DAC Peer Review: Main Findings and Recommendations.

⁴⁸ No momento de elaboração do presente documento o Portugal (2010) DAC Peer Review "Main findings and Recommendations", ainda não se encontrava disponível.

formularem as suas próprias estratégias de desenvolvimento, estabelecendo as suas próprias prioridades, planos e instrumentos de implementação, contribuir para o reforço da coordenação local da cooperação para o desenvolvimento, canalizar as contribuições para determinados objectivos ou sectores chave, diminuindo o número de projectos “avulsos”, possibilitando o apoio a prioridades estratégicas de desenvolvimento dos países, implementar uma prática de acompanhamento e avaliação, e finalmente encontrar novas formas de financiamento.

Dentre os objectivos da cooperação portuguesa é apontado como primeiro e hierarquicamente superior, o reforço da Democracia e do Estado de Direito, considerando-se, assim, estes elementos, como pilares para a realização de todos os outros.

A mitigação da centralidade geográfica que as antigas colónias têm no âmbito da cooperação portuguesa é também um objectivo.

Sendo que “a consolidação das estruturas de poder político democrático, de que se destaca um poder judicial independente e eficaz”, é apontada como prioridade sectorial.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2005 de 22 de Dezembro de 2005 aprovou o documento de orientação estratégica da cooperação portuguesa denominado: “Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa” onde encontramos um panorama não muito diverso do de 1999.

Tratando-se do segundo documento estratégico para a cooperação em quase 30 anos de acções e considerando que foram realizadas, durante todo este tempo, muitas acções com “resultados ambíguos” e em muitos casos “desconhecidos”, e considerando ainda que “por uma questão de responsabilidade e responsabilização política”, bem como “por razões de eficiência e clareza quanto aos objectivos, é necessário que se definam as linhas de orientação para

a cooperação portuguesa, as quais terão em consideração as restrições orçamentais actualmente existentes.”

Assim, no seguimento e dando continuidade ao primeiro documento de estratégia, pretende-se retomar “o processo de atribuição de racionalidade e direcção estratégica à cooperação”.

A política de cooperação reflecte a política externa portuguesa, através da especial relação com os PALOP e Timor-Leste, da importância da língua portuguesa e da vontade de promover a capacidade portuguesa de interlocução e influência em redes temáticas internacionais, cujos centros são supranacionais.

Face à limitação de recursos, impõe-se à cooperação portuguesa canalizar os recursos disponíveis de forma estratégica, nomeadamente aproveitando algumas “vantagens comparativas”.

A primeira vantagem é, obviamente, a língua comum com alguns países, possibilitando uma mais-valia no que respeita à área da educação e da formação.

A segunda vantagem advém do facto de alguns países partilharem um passado histórico comum, uma mesma matriz histórico-jurídica, razão porque a área jurídica representa também uma mais-valia.

No entanto, “a tradição de descentralização orçamental da cooperação, envolvendo igualmente uma descentralização de decisões administrativas e políticas” é apontada como sendo um obstáculo “à racionalidade, à eficiência e à eficácia da cooperação portuguesa”, sendo que este facto, para além de já ter sido referida nas avaliações anteriores do CAD-OCDE, foi igualmente mencionado na última avaliação de 2006.

A grande descentralização, conjugada com uma ausência de coordenação e de uma eficaz política de avaliação, impossibilita qualquer responsabilização política nesta área.

Como forma de garantir a “conciliação necessária entre a orientação e a execução” das políticas de cooperação são indicados três objectivos fundamentais: a) é necessário elaborar mecanismos mais adequados para a orçamentação e execução da APD portuguesa; b) devem desenvolver-se mecanismos de coordenação interministerial a nível político, retomando uma prática ensaiada entre 1999 e 2001, por exemplo, com os Conselhos de Ministros para a Cooperação; e c) impõe-se valorizar as iniciativas da sociedade civil, nas suas múltiplas manifestações, em prol de uma abordagem comum.

Os ODM, fruto da Cimeira do Milénio de 2000 e “marco fundamental na história internacional da cooperação para o desenvolvimento”, passam a ser o guião orientador de actuação para a cooperação portuguesa, contribuindo para a realização dos seus objectivos, esforçando-se para que não exista sobreposição/duplicação de esforços e melhorando a coordenação dos apoios.

A coordenação internacional é vista, cada vez mais, como fundamental, os recursos disponíveis têm de ser utilizados de uma forma mais eficaz, muito embora seja necessário aumentá-los.

É igualmente fundamental proceder ao “alinhamento das políticas de doadores com as dos beneficiários, procedendo-se ao desligamento da ajuda.

Esta tendência para a coordenação internacional sente-se de forma expressiva no âmbito da União Europeia, com a política dos “3c” constante do Tratado de Maastricht: - Complementaridade; - Coordenação; - Coerência, agora reafirmada no Tratado de Lisboa nos artigos 208.º e seguintes, relativos à cooperação para o desenvolvimento.

7. A COOPERAÇÃO PARA A JUSTIÇA NOS 5 PAÍSES PARCEIROS ABRANGIDOS PELA AVALIAÇÃO

7.1 ANGOLA

A análise da cooperação portuguesa na área da justiça a partir dos elementos recolhidos no terreno é precedida de uma breve caracterização de Angola. Deste modo, pretendemos dar conta das variáveis em causa para a cooperação ao mesmo tempo que procuramos tornar manifestas as importantes diferenças que compõem os países parceiros em causa na presente avaliação.

Figura 2
Mapa de Angola



Tabela 4
Caracterização sumária de Angola (Principais indicadores)

ANGOLA	
Superfície (em Km2)	1.246.700
População - Milhões de habitantes	19,0
População urbana, % do total (2010)	58,50%
Esperança de vida à nascença (anos)	48,1
Taxa de mortalidade neonatal (por 1000 nados vivos)	47
Literacia (% 15 anos ou maiores)	M: 54,2 H: 82,9
Desemprego	26,80%
Inflação	13,80%
Índice de Desenvolvimento Humano e posição internacional, 2010	(146.º) 0,403 - Desenvolvimento Humano Baixo
Rendimento nacional bruto (RNB) per capita em USD	4,941
Índice de Pobreza Multidimensional	0,452
Coeficiente de Gini de rendimento	58,6
Assistência oficial para o desenvolvimento: (Total em % do RNB)	0,5
Assentos parlamentares por mulheres (%)	37,3
Línguas mais faladas:	
Português - Língua oficial	
Umbundu	
Kimbundu Kikongo	
Kikongo	
Tchokwe kwanyama	
Mbunda	

Fonte: WHO - World Health Statistics 2010 / Human Development Report 2010 - UNDP / IPAD

Introdução

A organização judiciária de Angola tem acompanhado as mudanças político-constitucionais do país bem como as transformações políticas e sociais desde a proclamação, em Novembro de 1975, da independência nacional.⁴⁹

Podemos identificar três períodos, correspondendo cada um deles a uma determinada conjuntura histórico-constitucional.

O primeiro período, de 1975 a 1992, correspondente à I República, em que ocorre a independência nacional e a consolidação do Estado angolano. O segundo, de 1992 a Fevereiro de 2010, é dominado pela consagração do Estado de direito democrático, pelo multipartidarismo político e pela abertura à economia de mercado. O terceiro, com início em Março de 2010, resulta das alterações à Lei Fundamental, aprovadas em Fevereiro de 2010, que vieram romper com o sistema unificado de justiça.

A consolidação do Estado angolano: o período entre 1975 e 1992

Neste primeiro período, podemos distinguir dois sub-períodos: o período imediatamente a seguir à independência e, posteriormente, o período dominado pela criação do sistema unificado de justiça.

Com excepção das inovações institucionais resultantes do período revolucionário, a independência nacional não alterou, de forma substancial, o modelo de organização do sistema judicial, mantendo, no essencial, durante os primeiros anos, a mesma estrutura do período colonial⁵⁰. A comarca constituía a

⁴⁹ Neste capítulo seguiu-se de perto o estudo Luanda e *Justiça: Pluralismo Jurídico numa Sociedade em Transformação* (2010).

⁵⁰ A Lei Constitucional da República Popular de Angola, de 11 de Novembro de 1975, revogou todas as disposições legais da organização judiciária, exceptuando aquelas que não contrariassem o processo revolucionário (artigo 58.º da Lei Constitucional). À organização judiciária dedicou a lei Constitucional

matriz territorial, podendo os tribunais de comarca organizarem-se em varas. No caso da comarca de Luanda, as competências cíveis e criminais estavam repartidas por três varas, existindo, ainda, um tribunal do trabalho, criado em 1959.

O contexto revolucionário e de guerra civil que se seguiu à independência teve repercussões na organização judiciária do país. Neste sub-período, a principal inovação jurisdicional foi a criação, pela Lei n.º 7/76, de 1 de Maio, do Tribunal Popular Revolucionário com sede na cidade de Luanda e com jurisdição sobre todo o território nacional. O Tribunal Popular Revolucionário tinha competência para julgar os crimes contra a segurança do Estado, a soberania nacional e a integridade territorial do país, bem como contra os órgãos do Estado, contra o MPLA e os seus dirigentes.

Este Tribunal era composto por cinco juízes, nomeados pelo Presidente da República, sendo dois deles licenciados em Direito. A acusação pública e a representação do povo angolano eram da competência de um Procurador da República a exercer funções junto daquele Tribunal. Posteriormente, a Lei n.º 8/77, de 19 de Abril, introduziu algumas alterações à estrutura e composição daquele Tribunal, que passou a ser composto apenas por três juízes nomeados pelo Presidente da República.

O adensamento da justiça revolucionária levou à extinção, um ano depois, do Tribunal Popular Revolucionário (Lei n.º 8/78, de 26 de Maio), sendo criados, em sua substituição, os Tribunais Populares Revolucionários em todas as províncias do país, aos quais também foi conferida competência para julgar os mercenários estrangeiros. A Lei considerava as actividades contra-

apenas dois artigos. Nos termos do artigo 44.º, a função jurisdicional seria exercida exclusivamente pelos tribunais, cuja organização, composição e competência seria definida por lei, tendo em vista a realização de "uma justiça democrática". O artigo 45.º da Lei Constitucional garantia a independência dos juízes no exercício das suas funções.

revolucionárias, dentro e fora do país, como um obstáculo à acção do Governo, o que exigia respostas céleres. Esperava-se, por isso, que aqueles tribunais, como aparelhos coercitivos do Estado, defendessem os interesses do processo revolucionário contra os mercenários ao serviço do imperialismo. Os Tribunais Populares Revolucionários tinham competência para julgar os crimes contra a segurança do Estado, crimes de mercenarismo, crimes de guerra e crimes contra a humanidade. Para além daqueles órgãos, a mesma Lei n.º 8/78 previa a criação, em todas as províncias, de tribunais de apelação para conhecer dos recursos dos Tribunais Populares Revolucionários. Apesar da consagração constitucional da independência do poder judicial, todos aqueles órgãos estavam subordinados à Comissão Nacional de Segurança, cujo Director era designado pelo Presidente da República.

As decisões saídas do primeiro Congresso do MPLA, em Dezembro de 1977, tiveram forte impacto na organização do Estado angolano e, em consequência, no sistema de justiça. Na esteira das decisões tomadas pelo partido no poder - o Congresso tinha decidido transformar o Movimento de Libertação Nacional em partido político socialista - a Constituição de 1975 sofreu uma profunda revisão com a publicação da Lei Constitucional de 7 de Fevereiro de 1978. Como princípios ideológicos estratégicos, salienta-se a opção explícita pelo socialismo como via para o desenvolvimento do país e a construção de uma sociedade socialista como objectivo primordial do Estado.

O Título V da Lei Constitucional, relativo aos Tribunais, consagrou a colegialidade das decisões dos tribunais (artigo 51.º) com a participação de juízes profissionais e juízes eleitos pelo voto popular - não licenciados em direito - e reiterou o princípio da independência dos juízes constante na Lei Constitucional de 1975.

Inicia-se, assim, neste período, a reestruturação do sistema de organização judiciária tendo em vista a criação de uma justiça popular. Em consonância com

a Lei Constitucional, a primeira inovação decorreu da Lei n.º 11/77, de 9 de Abril de 1977 - Lei de Intervenção dos Assessores Populares nos Tribunais - que introduziu, a título experimental, a colegialidade das decisões nos tribunais judiciais, consubstanciada numa composição do tribunal constituída por dois assessores populares e um juiz licenciado em direito, todos com as mesmas competências de intervenção e decisão nas audiências de julgamento. A nomeação dos assessores populares era da competência do Ministro da Justiça, o que acentuava a vertente de governamentalização da justiça.

A situação de guerra generalizada no país levou à institucionalização dos órgãos da administração da justiça militar, pela Lei 17/78 de 24 de Novembro - Lei sobre a Justiça Penal Militar. Esta lei introduziu na organização judiciária o Tribunal Militar das Forças Armadas e os Tribunais Militares Regionais, com jurisdição em regiões militares determinadas, para assegurar o cumprimento, no seio das Forças Armadas Angolanas, das leis, regulamentos e ordens dos superiores hierárquicos, aos quais foi conferida competência para o julgamento de todos os actos que atentassem contra a segurança do Estado, a disciplina militar e as violações penais ocorridas no âmbito das Forças Armadas. O Tribunal Militar das Forças Armadas funcionava como tribunal de instância única no caso de oficiais com grau superior ao de capitão e como tribunal de recurso para os Tribunais Regionais Militares.

Ainda neste período, a justiça laboral viria a sofrer uma profunda alteração na sequência da recomendação do I Congresso do MPLA no sentido da extinção dos Tribunais de Trabalho e da criação, em sua substituição, de órgãos de aplicação da justiça no próprio local de trabalho com o fundamento de que o ambiente do trabalho em que surgia o conflito era o mais adequado para o resolver.

De 1978 a 1991: a criação do Sistema Unificado de Justiça

Em Dezembro de 1988, a Assembleia Nacional aprovou a Lei n.º 18/88, de 31 de Dezembro, que introduziu a maior reforma ao sistema judiciário pós-independência, criando o que ficou designado como Sistema Unificado de Justiça. Mantendo o propósito de construção de uma justiça popular, a lei que criou o novo modelo estrutural da justiça reafirmava o papel dos tribunais no apoio ao sistema político e social do país e como garante da legalidade socialista.

A necessidade de racionalizar os escassos meios humanos e materiais existentes constituía um dos fundamentos avançados para congregar todas as jurisdições numa organização judiciária única, com um Tribunal Popular Supremo no topo. A divisão territorial da justiça foi ajustada à divisão político-administrativa do país com os tribunais judiciais a organizarem-se em um Tribunal Popular Supremo, Tribunais Populares Provinciais e Tribunais Populares Municipais.

O Tribunal Popular Supremo funcionava em plenário, presidido pelo Presidente do Tribunal Supremo e por todos os juízes, num total de 12, e em Câmaras (Câmara do Cível e Administrativo, Câmara dos Crimes Comuns e Câmara dos Crimes contra a Segurança do Estado e Câmara Militar), compostas por três juízes. Além da sua função como instância de recurso, como tribunal pleno, cabia ao Tribunal Popular Supremo, entre outras competências, uniformizar a jurisprudência e conhecer dos conflitos de competência entre as Câmaras.

Os Tribunais Populares Provinciais organizavam-se em Salas, cada uma delas composta por um juiz e dois assessores populares, todos nomeados pelo Ministro da Justiça. A Lei previa as seguintes Salas: a) Sala do Cível e Administrativo; b) Sala da Família; c) Sala dos Crimes Comuns e d) Sala dos Crimes contra a Segurança do Estado.

Aos Tribunais Populares Municipais a Lei conferia competência em matéria cível e criminal e, à semelhança dos Tribunais Populares Provinciais, eram compostos por um juiz e dois assessores populares, nomeados pelo Ministro da Justiça. Os recursos dessas instâncias eram interpostos para os Tribunais Populares Provinciais.

Os Tribunais Militares também integravam o Sistema Unificado de Justiça, embora a unificação das jurisdições civil e militar se verificasse apenas a nível do Tribunal Supremo. A competência e jurisdição dos Tribunais Militares eram reguladas pela Lei n.º 19/88, de 31 de Dezembro, Lei sobre a Justiça Penal Militar.

O Sistema Unificado de Justiça não cuidou do Ministério Público, remetendo a sua regulamentação para lei especial. A Procuradoria-Geral da República, criada em 1979, é alvo da sua primeira alteração orgânica apenas em 1990, que acentua a marca centralizadora do Ministério Público, prevendo um sistema de nomeações hierarquizadas.

A transição para um Estado de direito democrático: o período de 1991 a Fevereiro de 2010

Em 1991 teve início o período de transição democrática do país e uma nova fase constitucional. A Lei n.º 12/91 criou as premissas constitucionais necessárias à consagração do Estado angolano como um Estado de direito democrático e o pluripartidarismo político substituiu o sistema político vigente que tinha como base o monopartidarismo e a economia centralizada e planificada. A economia de mercado, com a coexistência de diversos tipos de propriedade, foi reconhecida, incorporando-se a despartidarização das Forças Armadas Angolanas. Neste novo quadro político-jurídico, há direitos, liberdades e garantias fundamentais que foram ampliados. Os tribunais judiciais vêm ser alterados os seus objectivos, conferindo-lhes agora a Lei Constitucional o dever

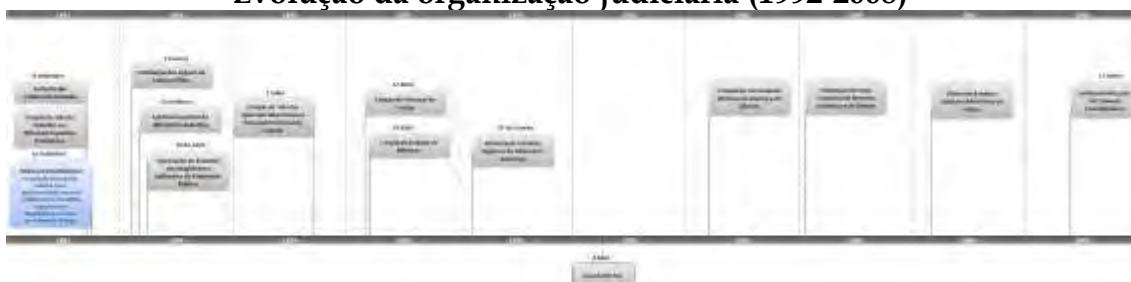
de velarem pela obediência à lei e pela protecção dos direitos, em especial, dos direitos fundamentais.

Em 31 de Maio de 1991 são assinados os Acordos de Paz de Bicesse para o cessar-fogo e a marcação das primeiras eleições, que deveriam pôr fim ao conflito armado que assolava o país há 15 anos. A Lei Constitucional foi novamente revista, para reflectir as decisões saídas dos Acordos de Paz (Lei n.º 23/92, de 16 de Setembro), redefinindo a organização dos órgãos de soberania com particular incidência nos que exerciam a função política. Alterou-se, assim, a designação do país para República de Angola, o órgão legislativo passou de Assembleia do Povo para Assembleia Nacional e a designação "popular" foi retirada dos tribunais.

A nova Constituição reafirmava o Estado angolano como um Estado Democrático e de Direito, organizado com base no princípio da separação de poderes e num sistema político semi-presidencialista com uma forte predominância do Presidente da República. Os direitos fundamentais foram reforçados em concordância com sugestões da Amnistia Internacional e de tratados internacionais sobre direitos humanos aos quais o Estado aderira.

Esta última reforma constitucional teve um impacto significativo no domínio do poder judicial. Como se pode ver pela Figura 3, ilustrativa deste período, são várias as inovações institucionais.

Figura 3
Evolução da organização judiciária (1992-2008)



Desde logo, previa-se a criação de um Tribunal Constitucional, composto por sete juizes, três indicados pelo Presidente da República, três eleitos pela Assembleia Nacional e o outro pelo plenário do Tribunal Supremo, encarregado da fiscalização da Constituição, e, como passo decisivo da independência do poder judicial, constitucionalizavam-se os Conselhos Superiores da Magistratura Judicial e do Ministério Público.

Como acima referimos, opções ideológicas e políticas, reconhecidas na Lei Constitucional de 1975, haviam levado à extinção dos tribunais de trabalho e à consequente criação de Comissões Laborais. Apesar de criado, desde 1988, o Sistema Unificado de Justiça, mantinham-se aquelas Comissões. Contudo, a falta de preparação dos seus membros, e o novo quadro político-constitucional determinaram a reintegração no Sistema Unificado de Justiça dos tribunais de trabalho. Assim, a Lei n.º 22-B/92 de 9 de Setembro extinguiu as Comissões Laborais e devolveu as questões laborais ao sistema judicial ao criar a Sala do Trabalho nos Tribunais Provinciais.

À Sala do Trabalho foram conferidas competências para julgar as questões emergentes de acidentes de trabalho e doenças profissionais, conflitos emergentes da relação jurídico-laboral, bem como os recursos interpostos de medidas disciplinares aplicadas aos trabalhadores. Como medida de promoção do acesso à justiça, dispensou-se a obrigatoriedade de constituição de advogado para aí litigar, assim como o pagamento de custas e selos. Os recursos das decisões proferidas na Sala do Trabalho, composta por um juiz e dois assessores populares, eram conhecidos pela Câmara do Cível e Administrativo do Tribunal Supremo.

O agravamento do conflito armado, que se seguiu às eleições de 1992, teve consequências no âmbito da justiça militar, que voltou a sofrer mudanças significativas. Com a Lei n.º 1/94 de 7 de Janeiro, o Governo instituiu novos órgãos de justiça militar, que compreendiam o Tribunal Militar, a Procuradoria

Militar e a Polícia Judiciária Militar. Foram, ainda, instituídos o Conselho Supremo de Justiça Militar, o Supremo Tribunal Militar e os Tribunais Militares Regionais de zona e de guarnição, todos compostos por três juízes. Os Tribunais Militares passaram a ter competência para julgar os processos relativos a crimes de natureza militar devendo os militares serem julgados nos tribunais comuns quando estivesse em causa outro tipo de crime.

Ainda neste período, a incidência de conflitos no domínio das questões marítimas levou à criação, junto do Tribunal Provincial de Luanda, da Sala das Questões Marítimas, pelo Decreto Executivo n.º 29/95, de 07 de Julho. A jurisdição marítima abrange, para além de conflitos surgidos nas águas do mar, as águas interiores e leitos e margens sujeitos à jurisdição do Porto de Luanda.

A Lei n.º 5/96, de 12 de Abril, criou o Tribunal de Contas para garantir o controlo e fiscalização da actividade financeira do Estado. Sujeitou à sua jurisdição, para além dos órgãos de soberania do Estado e seus serviços, os institutos públicos, autarquias locais, associações públicas e empresas de capitais públicos. A composição e funcionamento do Tribunal de Contas, sediado em Luanda, inclui sete juízes e duas Câmaras para além de secções provinciais.

O contexto de guerra voltava a condicionar a criação de um novo órgão judicial, desta feita sem características militares. A morte de milhões de pessoas em resultado do longo conflito armado trouxe a conseqüente orfandade e abandono de milhares de crianças. O sistema judiciário não estava dotado de nenhum órgão que respondesse a questões específicas decorrentes desta nova realidade. Apenas as questões no âmbito da autoridade paternal, estabelecimento de filiação, tutela e adopção eram da competência da Sala da Família dos tribunais provinciais.

Assim, para responder a situações de perigo social e de pré-delinquência de crianças e jovens foi criado, pela Lei n.º 9/96, de 19 de Abril, um órgão

jurisdicional denominado Julgado de Menores, a funcionar em coordenação com órgãos de assistência social com competência nessa matéria. O Julgado de Menores tem como fim último a defesa dos direitos e interesses das crianças e jovens conferidos pela Constituição e pela lei, com competência para emitir medidas de protecção social e de prevenção da criminalidade. É composto por dois juizes e por dois peritos assessores, nomeados pelo Ministro da Justiça, entre os funcionários dos serviços de assistência social, saúde e da sociedade, com o mesmo estatuto dos juizes. Integram, ainda, o quadro daqueles tribunais dois magistrados do Ministério Público, denominados Procuradores de Menores. Os recursos das suas decisões são interpostos para o Tribunal Supremo (Câmara do Cível e Administrativo no caso de medidas de protecção social e Câmara dos Crimes Comuns em matéria de prevenção da criminalidade).

A exequibilidade das decisões do Julgado de Menores depende de um órgão não jurisdicional que a Lei do Julgado de Menores denomina de Comissão Tutelar de Menores. No exercício das suas funções, a Comissão deve articular a acção do Tribunal com o meio social do menor para garantir maior eficácia das suas decisões.

A guerra civil que devastava o país há mais de duas décadas terminou em 4 de Abril de 2002, com a assinatura do Acordo de Paz e o cessar-fogo entre as Forças Armadas Angolanas e a UNITA. A paz e a estabilidade política trouxeram um novo enquadramento social e político que, entre outros, permitiriam a efectiva implementação de órgãos, alguns há vários anos criados na lei.

No âmbito do direito e da justiça, destaca-se, como principal inovação, a efectiva criação do Tribunal Constitucional (Lei n.º 2/08 de 17 de Junho, Lei Orgânica do Tribunal Constitucional), dezasseis anos depois da aprovação da Lei Constitucional de 1992, que já previa a sua existência. Este Tribunal tem

competências alargadas, que abrangem, para além da fiscalização da constitucionalidade, a fiscalização da regularidade dos processos de formação dos partidos políticos, assim como dirimem o contencioso eleitoral.

A composição do Tribunal Constitucional compreende os seguintes três órgãos: Plenário, Presidente e Câmaras. Inclui sete magistrados, três nomeados pelo Presidente da República, três pela Assembleia Nacional e um eleito pelo plenário do Tribunal Supremo. Tem jurisdição em todo o território nacional e as suas decisões prevalecem sobre as dos restantes tribunais, inclusive o Tribunal Supremo. Tem autonomia administrativa, financeira e patrimonial, com um orçamento próprio inscrito no Orçamento Geral do Estado.

O novo contexto sociopolítico não implicou, no imediato, mudanças na organização judiciária, embora o Governo angolano tenha anunciado esse propósito. Nesse sentido, e num contexto mais amplo de reforma da Justiça, o Presidente da República, através do Despacho n.º 24/03, de 2 de Maio, criou uma Comissão de Reforma da Justiça e do Direito de Angola, coordenado pelo então Chefe da Casa Civil da Presidência da República, Dr. Carlos Maria da Silva Feijó, cujo objectivo central era a realização de um diagnóstico da situação judicial angolana, que incluísse os aspectos institucionais, legislativos, recursos humanos e materiais e, ainda, aspectos de natureza sócio-jurídica, bem como apresentar um conjunto de recomendações sobre as políticas do Estado em diversos domínios do direito e da justiça a executar a curto, médio e longo prazo. Os trabalhos daquela Comissão terminaram com a realização de um Seminário, subordinado ao tema: “A reforma da justiça e do direito em Angola”.

Na síntese conclusiva de tal Seminário, entre outros pontos, chamava-se expressamente a atenção para que a “necessidade de redução da conflitualidade levada aos tribunais e a consideração da nossa realidade nacional aconselha a criação de meios informais, consensuais e céleres de natureza alternativa à

justiça estadual de resolução de conflitos como a mediação, a conciliação e a arbitragem, bem assim como a atribuição de competências aos tribunais de pequenas causas, designadamente a nível municipal, que permitam a ponderação de interesses conducente a soluções equitativas no quadro do princípio da oportunidade” (Gonçalves e Van-Dúnem, 2006). Apesar destas recomendações, a organização judiciária não sofreu qualquer modificação. Manteve-se, contudo, o propósito do Governo de reforma da justiça.

Assim, através do Despacho Presidencial n.º 5/05, de 31 de Janeiro, o Presidente da República nomeou uma nova Comissão de Reforma da Justiça e do Direito que tinha como objectivo materializar as propostas apresentadas pela anterior Comissão (Despacho n.º 24/03, de 2 de Maio)⁵¹. Nesse sentido, a Comissão tinha como objectivo central a revisão das Lei do Sistema Unificado da Justiça, Lei Orgânica do Estatuto dos Magistrados Judiciais e do Ministério Público, Lei Orgânica da Procuradoria-Geral da República, legislação processual laboral e a revisão do código de registo e de notariado, bem como a elaboração de demais legislação que se afigurasse necessária à reforma do sistema judicial angolano.

No cumprimento do seu mandato, a Comissão preparou os seguintes anteprojectos de diplomas legais: 1) Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais; 2) Estatuto Orgânico dos Magistrados Judiciais e do Ministério Público; 3) Lei Orgânica da Procuradoria-Geral da República; 4) Lei da Mediação; 5) Lei das Sociedades de Advogados e Associações de Advogados; 6) Decreto sobre a Criação de Centros de Assistência Judiciária; 7) Lei da Assistência Judiciária.

A Comissão de Reforma da Justiça apresentou ao Conselho de Ministros, para apreciação, os três primeiros diplomas tendo ainda apresentado uma proposta de reforma do Código Penal de Angola.

⁵¹ Tal como a anterior, esta Comissão foi integrada por juristas de vários sectores de actividade e obteve também o apoio institucional do PNUD Angola.

O novo período constitucional: a partir de Fevereiro de 2010

Com a publicação da nova Lei Fundamental de Angola, aprovada em Fevereiro de 2010, abriu-se uma renovada fase para o sistema judicial, estabelecendo a Constituição da República de Angola (CRA), no seu Capítulo IV, os princípios e regras que regulam o poder judicial. Define-se o quadro geral do exercício da função jurisdicional, reiterando-se o princípio de independência dos tribunais.

Numa clara ruptura com o modelo estrutural anterior, a Constituição altera o princípio de organização dos tribunais presente no Sistema Unificado de Justiça. Assim, para além de definir como tribunais superiores o Tribunal Constitucional, o Tribunal Supremo, o Tribunal de Contas e o Supremo Tribunal Militar (n.º 1 do artigo 176º da CRA) prevê que o sistema de organização e funcionamento dos tribunais compreende uma jurisdição comum encabeçada pelo Tribunal Supremo e integrada por Tribunais da Relação e outros tribunais. A Constituição deixa, ainda, em aberto a possibilidade de criação de uma jurisdição própria em matéria administrativa, fiscal e aduaneira, encabeçada por um tribunal superior e prevê, igualmente, a possibilidade de criação de tribunais marítimos.

Figura 4
Esquema institucional dos tribunais



No novo quadro constitucional destacam-se, desde logo, duas alterações fundamentais comparativamente com o modelo anterior: a) a criação dos Tribunais de Relação, como tribunais intermédios entre os tribunais de 1ª instância e o Tribunal Supremo; b) a divisão territorial dos tribunais comuns

deixou obrigatoriamente de se estruturar de acordo com as regras de organização administrativa do país em que se prevê a divisão nação, província e municípios.

Ao prever-se a criação de Julgados de Paz, enquanto órgãos de resolução de conflitos sociais de baixa intensidade, dá-se um passo decisivo no reconhecimento constitucional de mecanismos de resolução de conflitos extrajudiciais. Independentemente da designação adoptada para aqueles tribunais, é importante assinalar este facto constitucional.

Fruto de investigações recentes parece que só uma ínfima parte da procura potencial de tutela judicial chega aos tribunais judiciais, que, em muitos casos, funcionam, na prática, como instâncias de recurso de decisões de outras instâncias. Nesse sentido, o sistema judicial, numa perspectiva do pluralismo jurídico, é muito mais vasto que os tribunais judiciais.

Magistraturas

Depois de vigorar o Sistema Unificado de Justiça, aprovado pela Lei n.º 18/88, de 31 de Dezembro, onde se aclamava expressamente a independência dos juízes e assessores no exercício das suas funções, prevendo-se, simultaneamente, a possibilidade de o Presidente do Tribunal Popular Supremo transmitir ordens e instruções aos magistrados judiciais e funcionários de justiça, em representação do Tribunal Popular Supremo e tomar conhecimento de qualquer processo pendente ou findo em qualquer Tribunal, a revisão constitucional de 1992, aprovada pela Lei n.º 23/92, de 16 de Setembro, constituiu um marco no aprofundamento da independência e autonomia do poder judicial, pois, além de retirar a designação “popular” da denominação dos tribunais, surge como um motor fundamental para a transformação da organização judiciária e, em especial, do modelo de estrutura e funcionamento das magistraturas.

Assim, assumindo como um dos seus objectivos fundamentais a clarificação do sistema político, a separação de funções e interdependência dos órgãos de soberania, introduziu alterações significativas na parte respeitante à administração da justiça e à organização judiciária, definindo os contornos essenciais do estatuto constitucional dos magistrados judiciais e do Ministério Público.

Como órgão fundamental da independência e autonomia do poder judicial, a Constituição de 1992 criou o Conselho Superior da Magistratura Judicial, enquanto órgão superior de gestão e disciplina da magistratura judicial, composto por três juristas designados pelo Presidente da República, sendo um deles, pelo menos, magistrado judicial; cinco juristas designados pela Assembleia Nacional; e dez juízes eleitos de entre si pelos magistrados judiciais.

Na sequência da reforma constitucional de 1992 foi ainda publicado o Estatuto dos Magistrados Judiciais e do Ministério Público, aprovado pela Lei n.º 7/94, de 29 de Abril, ainda em vigor, onde se consagram os princípios da independência, da irresponsabilidade e da inamovibilidade dos magistrados judiciais.

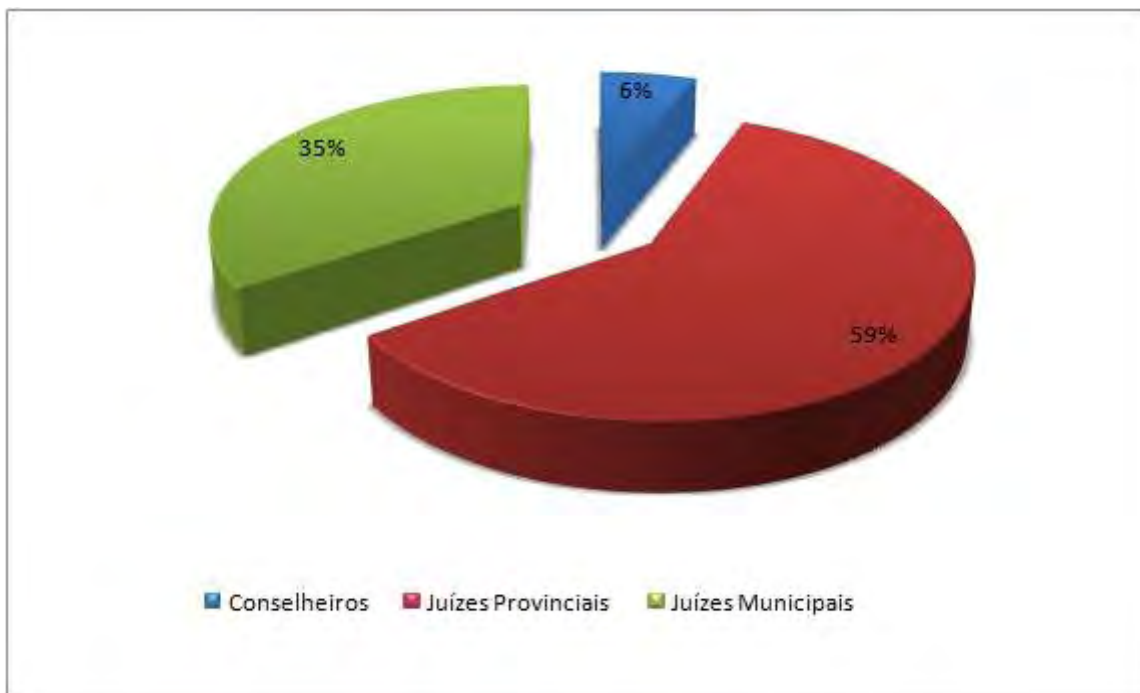
A reforma constitucional de 2010 assume o desígnio de aprofundamento do princípio da separação de poderes, dando mais um passo nesse sentido. Prevê que, apesar de o Juiz Vice-Presidente e os demais Juízes do Tribunal Supremo, continuarem a ser nomeados pelo Presidente da República, essa nomeação deixa de ser antecedida de audição pelo Conselho Superior da Magistratura Judicial, para passar a ser fundada em proposta deste órgão. No mesmo sentido, vai a previsão constitucional de concurso curricular de entre magistrados judiciais, magistrados do Ministério Público e juristas de mérito, para a nomeação de Juízes Conselheiros, bem como a previsão de o Presidente do Tribunal Supremo e o Vice-Presidente serem nomeados pelo Presidente da

República, de entre três candidatos seleccionados por dois terços dos Juízes Conselheiros em efectividade de funções.

Magistratura judicial

Dados referentes a Julho de 2009, registam um total de 220 magistrados judiciais, dos quais 13 eram Conselheiros, 131 Juízes Provinciais e 76 Juízes Municipais.

Gráfico 7
Magistrados judiciais por categoria profissional



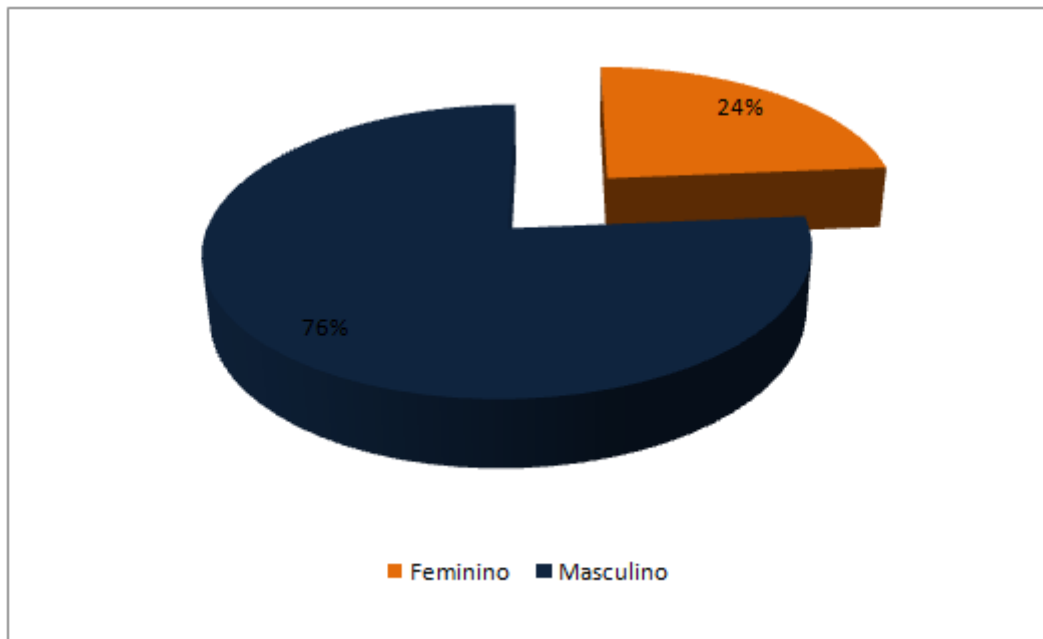
Fonte: CSM/FDUAN/CES

O aumento do número de magistrados judiciais tem vindo a ser alvo de reivindicações sucessivas por parte das estruturas de organização da classe, que reclamam o reforço dos quadros existentes.

A maioria dos magistrados judiciais pertence, assim, à categoria de Juízes Provinciais, o que se encontra em sintonia com a ainda ténue representação dos

Tribunais Municipais. O peso relativo das mulheres na magistratura judicial é reduzido, representando, apenas, cerca de 24% do total de magistrados judiciais.

Gráfico 8
Magistrados Judiciais por sexo



Fonte: CSM/FDUAN/CES

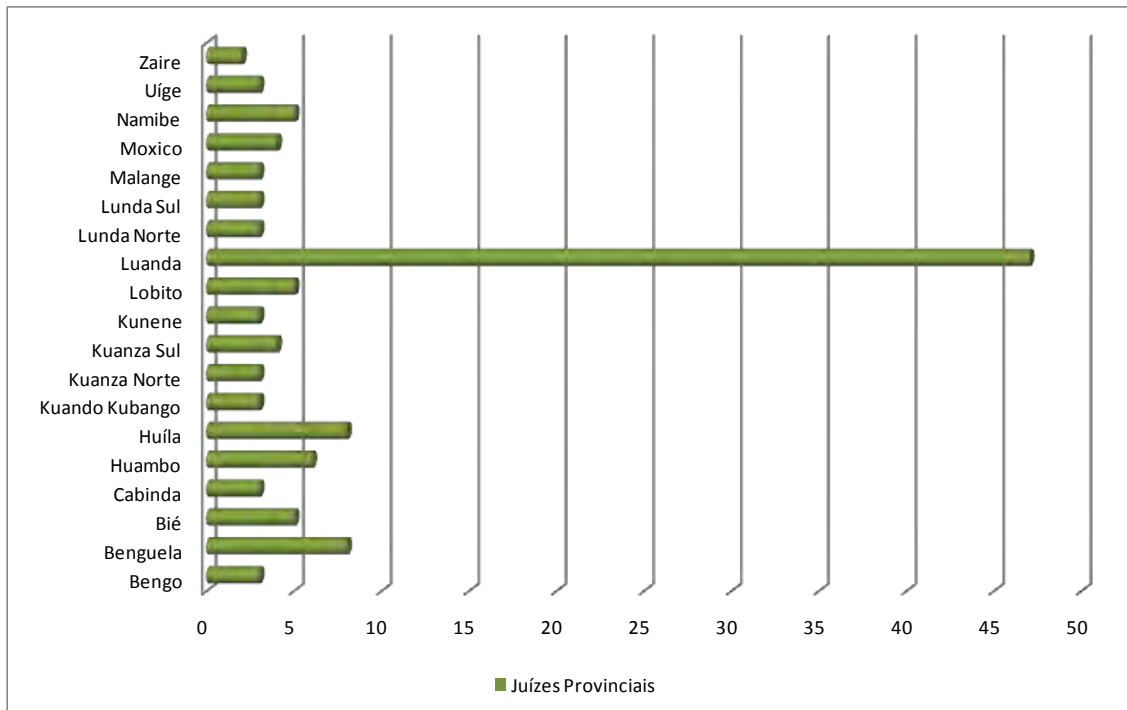
Do total de 220 magistrados judiciais, 52 são mulheres e 168 são homens. Apesar do número de juízas provinciais (30) ser superior ao de juízas municipais (20), é nesta última categoria que o peso relativo das mulheres é mais significativo.

Os juízes provinciais, que quase na sua totalidade possuem licenciatura em Direito, têm, em média, 49 anos de idade e possuem uma antiguidade média de 10 anos.

Indicador relevante da, ainda, reduzida representatividade da justiça oficial formal em Angola - o que não pode deixar de ser tido em conta nas políticas de

reforma a desenvolver - é o facto de cerca de 39% do total de juízes provinciais (47 juízes) estarem colocados em Luanda.

Gráfico 9
Distribuição geográfica dos Juízes Provinciais



Fonte: CSM/FDUAN/CES

É, também, em Luanda que se concentra o maior número de juízas provinciais (14), que representam, cerca de 47% do total de juízas provinciais.

É, no entanto, interessante verificar que, se nalgumas Províncias a totalidade dos magistrados colocados são homens, o contrário acontece no Kuanza Norte, onde estavam, à altura, colocadas 3 juízas provinciais, sendo que na Lunda Sul, dos três juízes provinciais colocados, 2 eram mulheres e apenas 1 era do sexo masculino.

Os juízes municipais, cuja média de idades e de antiguidade é pouco mais baixa do que a verificada para os juízes provinciais, são, na sua maioria, de sexo

masculino e não licenciados. As mulheres, em número de 10, representam, nesta categoria profissional, apenas, cerca de 26% do total de juizes municipais.

Os juizes municipais licenciados representavam, em Julho de 2009, apenas cerca de 13% do total de juizes municipais. Esta circunstância não apresenta variações relevantes quando analisamos o grau académico dos juizes municipais por sexo.

A percentagem de juizas municipais licenciada (cerca de 15%) é ligeiramente superior à dos juizes municipais de sexo masculino licenciados (cerca de 12,5%).

A concentração em Luanda do maior número de magistrados quer judiciais, quer do Ministério Público e de advogados, encontra-se em consonância com as características demográficas do País. Luanda é a maior e mais densamente habitada cidade de Angola. Fruto da guerra que assolou o país durante longos anos, Luanda tornou-se o refúgio de milhares de cidadãos vindos das diversas províncias do País, que aqui se mantiveram como população residente de Luanda.

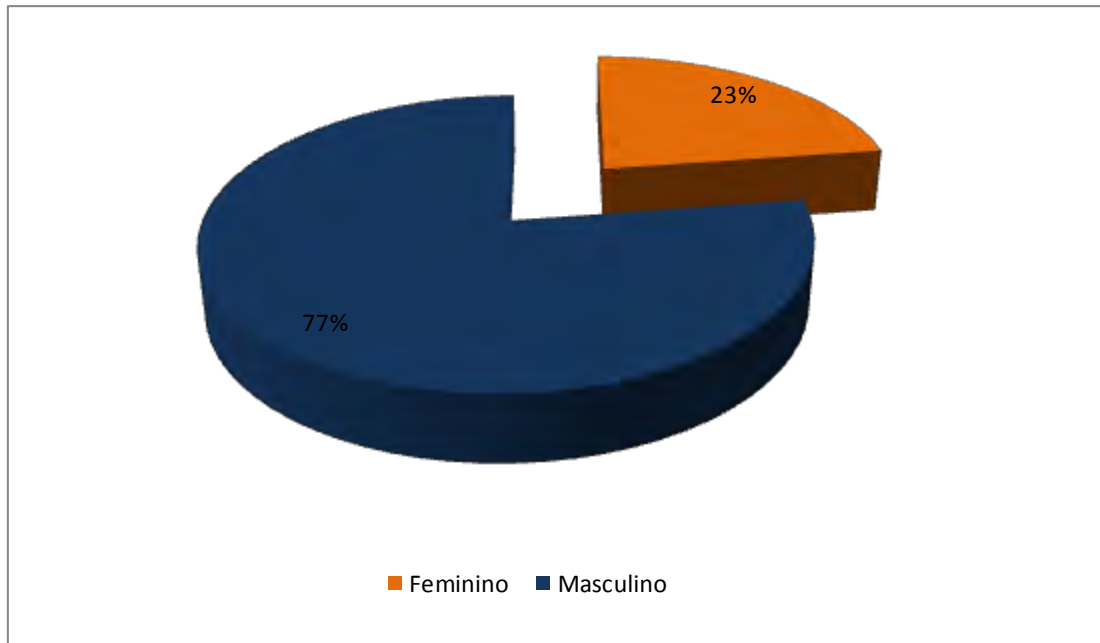
Magistratura do Ministério Público

Em Angola a magistratura do Ministério Público é composta pelo Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República mediante proposta do Conselho Superior do Ministério Público, pelo Vice-Procurador Geral da República, pelos Adjuntos do Procurador-Geral da República, pelos Procuradores Provinciais da República, pelos Adjuntos do Procurador Provincial da República e pelos Procuradores Municipais. O actual número de magistrados do Ministério Público e a sua composição é um reflexo da evolução da condição de escassez de magistrados no período pós-independência, acima já referida.

Em 2009, a Procuradoria-Geral da República registava, em todo o País, a existência de 247 magistrados do Ministério Público, sendo que 9 se encontravam já na situação de jubilados. A esmagadora maioria dos

magistrados do Ministério Público é do sexo masculino, sendo que as mulheres, em número de 56, representavam apenas 23% do total de magistrados do Ministério Público.

Gráfico 10
Magistrados do Ministério Público por sexo



Fonte: PGR/FDUAN/CES

A maioria dos magistrados do Ministério Público encontra-se a exercer funções de procuradores provinciais da República adjuntos (116, que correspondem a cerca de 47%). A categoria que alberga o segundo maior número de magistrados do Ministério Público é a de Procurador Municipal da República, que conta com 84 magistrados e corresponde a 34%.

Com exceção de Luanda, onde se registam 9 Procuradores Provinciais da República, e de Benguela, com 2, a cada província corresponde, em regra, um Procurador Provincial. Também a província do Huambo constitui exceção, uma vez que, em Julho de 2009, apesar de aí exercerem funções 8 Procuradores Provinciais Adjuntos (número que se situa acima da média relativamente às

restantes províncias, com excepção de Luanda), não se encontrava nomeado nenhum Procurador Provincial da República.

A distribuição geográfica dos magistrados do Ministério Público é similar às restantes profissões jurídicas, concentrando-se a esmagadora maioria destes magistrados na província de Luanda.

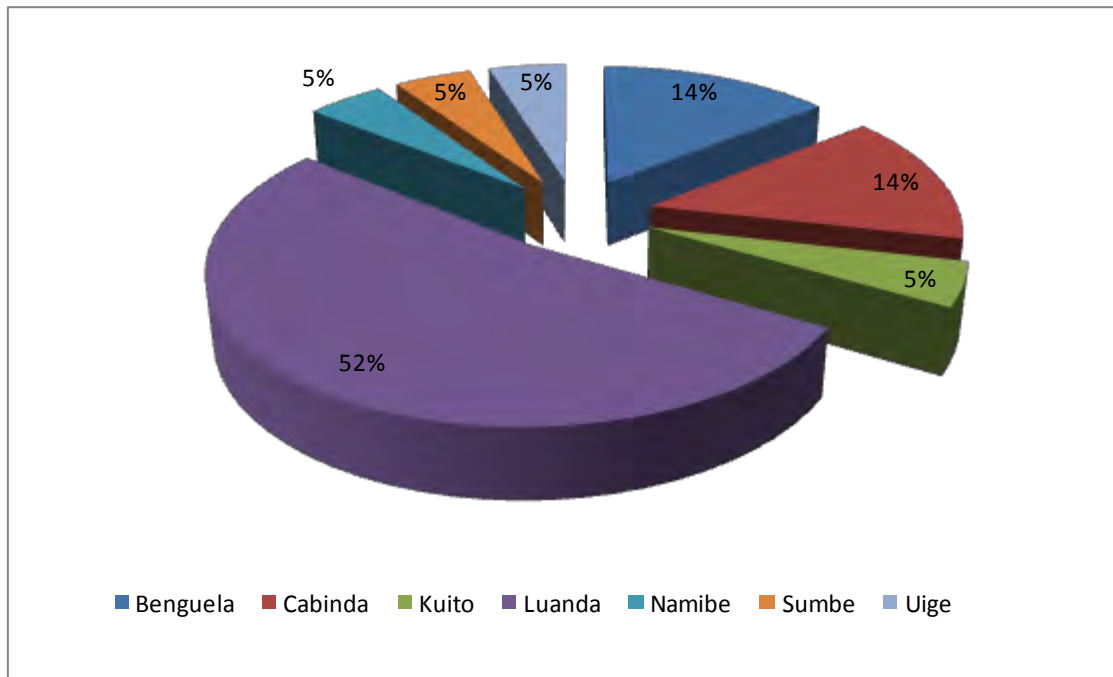
Advogados

A advocacia em Angola tem, assim, sofrido, após a independência, fortes mutações, não só no que respeita à evolução do seu enquadramento legal, que condiciona a sua estrutura e funcionamento, também influenciados pelas alterações político-económicas que se repercutem nesta profissão de modo considerável.

Apesar de em número muito reduzido (apenas 21), ainda se encontram a exercer advocacia alguns advogados, inscritos na Ordem dos Advogados de Angola, que não possuem licenciatura em Direito - os denominados Advogados Populares, sendo que a maioria destes advogados exercem a sua actividade em Luanda.

Gráfico 11

Distribuição geográfica dos Advogados Populares

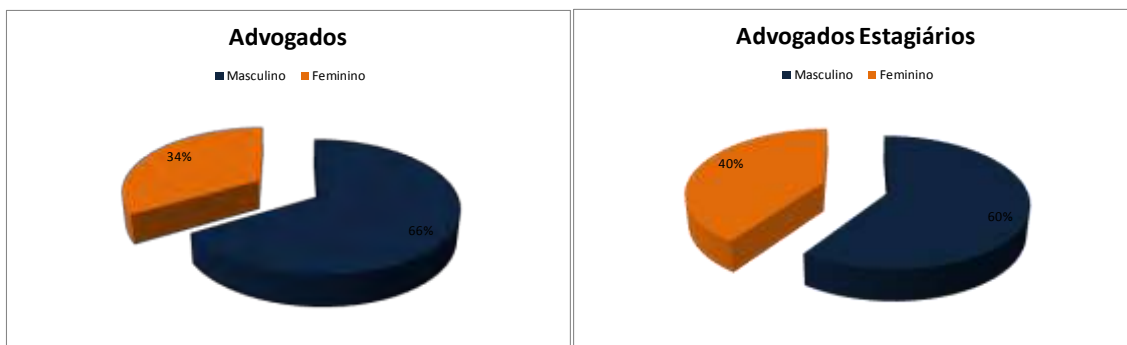


Fonte: OAA/FDUAN/CES

Esta é uma categoria dominada por agentes do sexo masculino. De entre os 21 advogados populares inscritos, apenas uma é do sexo feminino. O predomínio de advogados do sexo masculino é também visível entre os advogados licenciados e os advogados estagiários.

Gráfico 12

Advogados e Advogados Estagiários por sexo



Fonte: OAA/FDUAN/CES

Apesar de se verificar um ligeiro aumento do peso relativo das mulheres entre os advogados em regime de estágio, esta profissão continua a ser maioritariamente exercida por homens. As advogadas tendem a exercer a sua profissão em Luanda, no Lobito e na Huíla.

A concentração destes profissionais a exercer advocacia em Luanda é muito superior àquela que constatámos relativamente aos restantes operadores judiciais. É marcante a ausência ou o reduzido número destes profissionais nas restantes províncias, apesar de já começarem a surgir novos profissionais, ainda que em regime de estágio, em localidades onde não existem advogados inscritos. No entanto, os advogados em regime de estágio sedeados em Luanda representam cerca de 91% dos advogados estagiários.

A falta de advogados foi denunciada por alguns entrevistados, destacando dois tipos de carências: nas províncias, fora de Luanda e, mesmo em Luanda, na área criminal.

Em Luanda, todavia, é visível o crescimento do número de advogados, levando, por um lado, a novos modelos de organização dos escritórios e, por outro, à especialização na prestação de serviços.

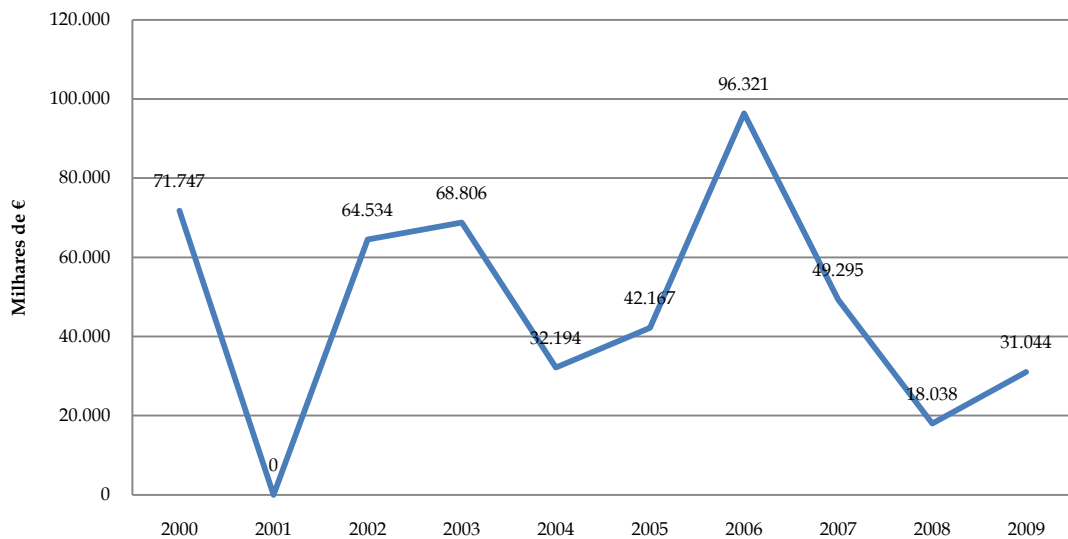
O forte crescimento económico de Angola, aliado ao investimento estrangeiro, tornou este país um destino apetecível das grandes sociedades de advogados e empresas de consultoria estrangeiras, com destaque para as portuguesas, brasileiras e americanas.

A cooperação portuguesa na área da justiça em Angola

A fraca cobertura territorial do sistema judicial, as grandes carências de pessoal qualificado, as infra-estruturas insuficientes e a falta de legislação determinam ainda um acesso à justiça por parte do cidadão comum muito aquém do necessário, particularmente fora da capital.

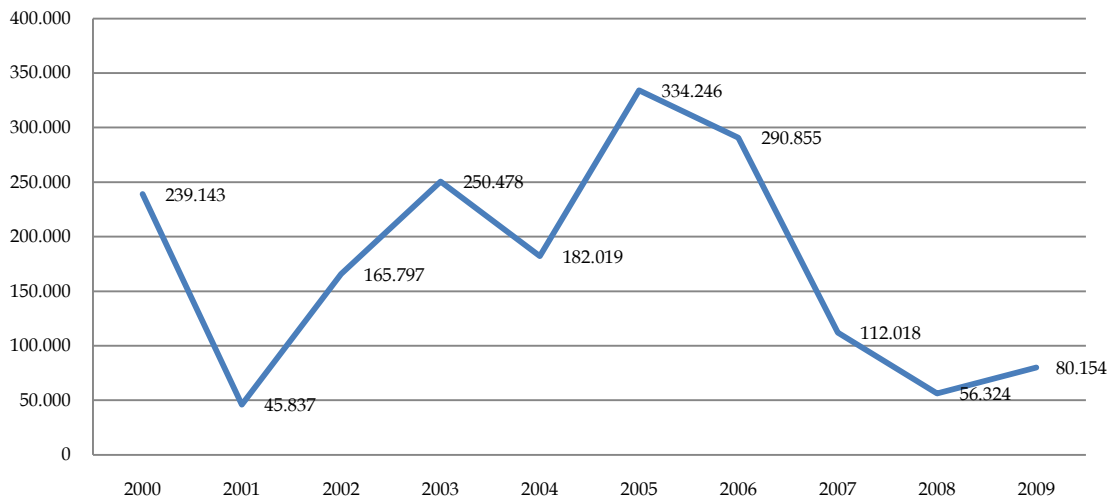
De 2000 a 2009 foram executados pelo Ministério da Justiça (incluindo continuação de projectos já existentes e início de novos projectos) 18 grandes projectos de cooperação na área da justiça, correspondentes a outras tantas acções anuais, perfazendo em termos económicos, 474.146 mil euros.

Gráfico 13
APD - Ministério da Justiça (2000-2009)



Fonte: IPAD

Gráfico 14
APD - Desenvolvimento dos serviços legais e judiciais de Angola



Fonte: IPAD

As grandes linhas de actuação bilateral mantiveram-se estreitamente centradas numa cooperação fundamentalmente quadripartida, centrada no apoio às reformas legislativas, à realização de assessorias, à formação técnica e à oferta de bens e/ou equipamentos, nomeadamente bibliotecas jurídicas.

O Programa Indicativo de Cooperação (PIC) de 2000-2002, assinado em Julho de 2000, apresentava como eixos fundamentais de intervenção: a Valorização dos Recursos Humanos; a Cooperação Institucional; o Desenvolvimento do Mercado e Modernização dos Sistema de Gestão Pública; a Valorização do Território e dos Recursos Naturais; e o Apoio ao Empresariado angolano.

Por sua vez o PIR-PALOP II, financiado no âmbito do 8.º FED definia três domínios principais de concentração, sendo que as “instituições e a administração” absorviam cerca de 31% do orçamento, dando especial atenção ao desenvolvimento do sistema judiciário, à informação para o desenvolvimento das capacidades legislativas e judiciais.

O PIC 2004-2006 previa como áreas de concentração a Área Social (Promoção das condições de Educação e das condições de Saúde), o Reforço Institucional / Boa Governação, a Formação / Valorização dos Recursos Humanos, e a Reinserção Social e Promoção de Emprego.

O ainda vigente PIC 2007-2010 enquadra muito daquilo que é a cooperação na área da justiça na necessária resposta à Estratégia de Combate à Pobreza (ECP), elaborada pela Direcção de Estudos e Planeamento do Ministério do

Planeamento da República de Angola⁵² e pela Comissão de Reforma da Justiça e do Direito, no seu programa de reforma da justiça.

A ECP identificou um conjunto de constrangimentos que têm como consequência a limitação do acesso à justiça por parte dos cidadãos.

São apontadas várias causas, como a morosidade inerente aos processos, a inexistência de instituições fundamentais de Direito e a deficiente coordenação entre as existentes, a desactualização e insuficiência legislativa, a insuficiente qualificação técnica dos recursos humanos e a falta de condições físicas de trabalho.

Como objectivos a ECP refere, a extensão do sistema judiciário, sobretudo ao nível municipal, o reforço da equidade no acesso, a revisão da legislação estruturante, em particular da legislação Penal e Civil, o fortalecimento das instituições e dos respectivos mecanismos de coordenação e a capacitação do sector, especialmente na formação dos técnicos de justiça.

Identificando um conjunto de sectores de intervenção que no fundo reproduzem a fórmula quadripartida já anteriormente identificada, a CP aponta, no entanto, objectivos inovadores como a preocupação em “tornar o sistema judiciário mais justo e equitativo e acessível à população angolana e contribuir para uma mudança estrutural e permanente no sector da justiça e da sociedade em geral, apoiando e reforçando o desenvolvimento social e económico de Angola.”

⁵² A adopção por parte dos países receptores é, alias, uma das formas de actuação incentivadas pelos parceiros internacionais, nomeadamente para criar um quadro de ajuda lógico e coordenado, evitando-se sobreposições e também, eventuais lacunas.

Os instrumentos a utilizar são cooperação técnica, para a área da capacitação institucional e para a formação de quadros, as assessorias técnicas e jurídicas e a elaboração de legislação.

O importante papel da sociedade civil não é formalmente esquecido, impondo-se o “reforço de sinergias” com a Ordem dos Advogados e as Universidades.

A articulação com programas multilaterais em curso é também uma preocupação, nomeadamente com o projecto do PIR PALOP II (financiadas no quadro do FED, com co-financiamento do IPAD).

Avaliações anteriores

Muito embora as avaliações anteriores resultem sempre da avaliação de um determinado projecto e/ou programa, nunca se tendo procedido à avaliação de uma área, da última avaliação do Programa Indicativo de Cooperação (2004-2006)⁵³ constatamos que a área da justiça é diversas vezes referidas.

Numa tradicional avaliação e no âmbito da verificação da relevância é referido que a cooperação portuguesa, no período em referência, “com Angola nem sempre esteve direccionada do melhor modo para as reais necessidades do país”, sendo “patente que nem sempre a orientação é a mais satisfatória do ponto de vista de Angola, havendo resultados e sensibilidades muito desiguais e parceiros portugueses, nomeadamente ministérios, com diferentes graus de adequação das suas intervenções às necessidades angolanas”.

Referindo-se à justiça, identificam duas necessidades fundamentais, a revisão legislativa e a formação de magistrados.

⁵³ Avaliação realizada em 2006 pela BDO & Associados, SROC.

Quanto à formação de magistrados, referem que os auditores (formandos) ao CEJ “não conseguem acompanhar a linguagem técnica das acções no CEJ” e no âmbito da revisão legislativa é referido que nada foi feito.

Como um dos factores que perturba a coordenação referem que na área da justiça são frequentes os contactos directos entre os ministérios sectoriais, sem qualquer conhecimento do IPAD. O clima da informalidade é muito usual na área da justiça e se permite contornar burocracias e aprovar programas que não estavam inicialmente previstos, impossibilita um acompanhamento global dos projectos e dos programas, dificultando, também a articulação por parte do IPAD e da Embaixada portuguesa em Angola.

No âmbito do trabalho de campo todas as acções de cooperação identificadas situam-se no âmbito das entidades oficiais. Não identificámos nenhuma acção de cooperação com organizações da sociedade civil.

Com excepção do Programa PIR PALOP e de uma acção de cooperação que envolveu os EUA, relacionada com a informatização dos tribunais, todas as acções de cooperação são bilaterais, isto é, apenas entre Portugal e Angola.

O modo de funcionamento da cooperação é idêntico em todos os organismos, prevalecendo os contactos informais entre instituições ou entre pessoas específicas dentro das instituições.

Mesmo no caso das polícias (Ministério do Interior) onde a cooperação tem um canal mais formal, com um oficial de ligação na Embaixada de Portugal, foi assinalada a importância dos contactos informais para a concretização das acções de cooperação.

Estes contactos informais podem desenvolver-se para determinadas acções ou para a ajuda a um problema que tenha surgido e que possa ser resolvido via e-mail ou via telefone. Podem, ainda, ser desenvolvidos pelo responsável da instituição angolana ou por determinado agente da instituição angolana que

possui especial ligação com alguém da congénere portuguesa, sendo a iniciativa sempre da parte angolana.

A via da informalidade é a mais usada, acima de tudo pela dificuldade burocrática em estabelecer protocolos em tempo. Todas as entidades referiram que a celebração de protocolos é importante e facilita a cooperação, mas é um processo lento.

Esta informalidade não permite que facilmente se apure os montantes envolvidos na cooperação. Parte do financiamento acaba por ser casuístico e negociado entre as entidades envolvidas acção a acção.

As situações em que não existe correspondência ministerial entre organismos congéneres dificulta as acções de cooperação, como é o caso da Polícia Judiciária, que em Portugal está sob a tutela do Ministério da Justiça e que em Angola integra-se no Ministério do Interior.

Formalmente, toda a cooperação na área da justiça (incluindo sistema judicial) é feita ao abrigo de um Protocolo celebrado anualmente entre os Ministérios da Justiça de ambos os países. O principal problema é que é um protocolo anual, que todos os anos tem que ser negociado e renovado. Nesta altura do ano (Setembro) ainda não tinha sido assinado o protocolo para vigorar em 2010.

Aliás, a principal queixa nesta matéria é que os protocolos são sempre assinados muito tarde, em regra, já no final do primeiro semestre ou mesmo no segundo semestre, o que condiciona o desenvolvimento das acções. Está a ser negociado um protocolo para dois anos como forma de ultrapassar esta situação. Mas, não se tem a certeza se ainda será assinado até final do ano em curso, o que, se assim acontecer, significa que o ano de 2010 não dispôs de protocolo nesta área. Nestas condições, as acções de cooperação ou decorriam informalmente ou não aconteciam.

No caso do Tribunal Constitucional e do Tribunal Supremo, que têm autonomia administrativa e financeira, não há qualquer Protocolo. No caso do Supremo, a sua autonomia é recente e, na prática, tudo se passa da mesma forma que no regime anterior. Ainda não se sabe como e em que moldes se irá tal autonomia concretizar.

No caso do Tribunal Constitucional, há condições de autonomia administrativa e financeira e estão a trabalhar na concretização de um Protocolo com o Tribunal Constitucional de Portugal.

Em regra, Angola financia as deslocações e o alojamento das pessoas enviadas por Portugal.

Áreas de cooperação identificadas

A principal área da cooperação com Portugal, na área da justiça é a formação de quadros, seja formação de magistrados ou de funcionários. Esta cooperação pode englobar acções de formação em Portugal para a frequência de cursos de formação, a deslocação de determinados agentes para visitas ou estágios de curta duração ou a deslocação a Angola de formadores.

A deslocação a Portugal ocorre, sobretudo, na formação de magistrados com a deslocação de magistrados ao CEJ para a frequência do curso de formação inicial.

Foram também referenciadas visitas de curta duração, sobretudo, no âmbito da Procuradoria-Geral da República. Há uma relação informal com estas entidades dos dois países, que proporciona deslocações de magistrados de Angola a Portugal e que inclui visitas de curta duração a tribunais e às procuradorias, com especial incidência na área da investigação criminal.

A regra é a deslocação de formadores portugueses a Angola. Além da deslocação no âmbito da formação do Programa PIR PALOP, a área da

formação mais regular e que envolveu mais recursos humanos, identificámos acções de cooperação com este perfil, sobretudo, no âmbito do Tribunal Constitucional e dos Registos e Notariado.

Estas acções podem destinar-se à capacitação no âmbito jurídico, mas também no âmbito organizacional. Por exemplo, no Tribunal de Constitucional foram referidas acções para ajuda à organização dos cartórios do Tribunal e no âmbito dos registos e notariado, igualmente à organização dos respectivos cartórios e quanto à implementação de procedimentos de registo.

Estas acções também podem ocorrer aquando da deslocação de determinada pessoa por outro motivo. Por exemplo, foi referido que quando alguns professores da Faculdade de Direito se deslocam a Angola no âmbito de uma acção com a Faculdade de Direito (por exemplo, aulas de mestrado, júris, etc.) são contactados para proferirem conferências, participarem em reuniões de esclarecimento, etc.

Uma outra área de cooperação é da informatização dos tribunais judiciais e dos registos e notariado. Neste âmbito, foi também assinalado o desenvolvimento em Angola de algumas inovações portuguesas, como a “Empresa na Hora” e “Casa Pronta”. Portugal fornece a tecnologia de software, apoia na organização e funcionamento e na formação de quadros.

Síntese das principais críticas e propostas sobre a cooperação na área da justiça avançadas pelas entidades entrevistadas

- Necessidade de realização de protocolos a longo prazo, uma vez que os protocolos que têm vindo a celebrar são anuais e, na maioria dos casos, celebrados no final do ano. Esta crítica é dirigida, sobretudo, às autoridades portuguesas considerando-se que esse atraso se deve a Portugal.
- Falta de articulação entre as entidades portuguesas (embora também se reconheça alguma desarticulação entre as entidades angolanas). Esta falta de

articulação foi, sobretudo, enfatizada por parte do Ministério do Interior por dificultar, em especial, a cooperação na área dos serviços prisionais e da investigação criminal.

- Falta de resposta imediata das entidades portuguesas às solicitações de Angola, quer na apresentação dos protocolos em tempo, quer a solicitações pontuais ao abrigo do protocolo. Daí que sejam os contactos informais que desbloqueiam muitas das situações.

- Falta de apoio em Angola de ligação através da Embaixada de Portugal. Este problema foi enfatizado pela própria embaixada. Por um lado, há apenas uma pessoa para a cooperação em todos os sectores; por outro, não podendo estar presente por qualquer motivo, a área da cooperação fica sem qualquer elemento. Mas, mesmo quando está presente, por razões de excesso de trabalho ou outras – por exemplo, a prioridade que tem de ser dada no apoio às empresas, cuja presença em Angola é cada vez mais intensa e exige atenção permanente – não existe, em regra, articulação com a Embaixada de Portugal.

As entidades entrevistadas estabeleceram, eles próprios, paralelismos com a cooperação brasileira e, em particular, com a cooperação espanhola, salientando a sua maior articulação e pró-actividade. Estes dois países costumam eles próprios dirigir-se às diferentes entidades angolanas, apresentando programas concretos de cooperação e colocando pessoas no terreno para desenvolverem e apoiarem a cooperação. Foi identificada uma acção muito pró-activa por parte de Espanha, com programas de deslocação de vários agentes do sistema judicial, em especial do Tribunal Constitucional, a Espanha. Nesta área específica, foram também mencionados programas de cooperação com a Alemanha.

Principais desafios e expectativas em relação a Portugal

As entidades Angolanas, apesar da pró-actividade de outros países, continuam a considerar que Portugal, na área da justiça, poderá desempenhar um papel central, em especial na formação de quadros e na ajuda à organização e gestão do sistema. Invocam a matriz, a cultura jurídica e a língua como principais factores de aproximação.

Podemos dizer que continuam a existir expectativas e interesse na cooperação com Portugal, embora seja visível algum desencanto em relação às instituições do Estado.

Em subtexto, foi passada a mensagem de que se Portugal não assumir um papel mais pró-activo e eficaz na cooperação e, dado que Angola necessita, com urgência, de modernização, quer dos seus quadros, quer da organização e funcionamento do sistema de justiça aos vários níveis, Espanha e Brasil são potenciais e preferenciais cooperadores, apesar de Portugal ser, ainda, o favorito pelas razões culturais e linguísticas acima referidas.

Do lado da Embaixada de Portugal, embora tenha sido salientado o problema de não existirem mais quadros a acompanhar a cooperação, a impressão que se colhe é a de que os grandes esforços de Portugal são, como se disse, colocados no acompanhamento dos investimentos económicos. É ilustrativa a frase do Embaixador “Angola é, neste momento, o balão de oxigénio para muitas das nossas empresas”.

Aliás, este próximo programa, se bem organizado, é visto como uma boa possibilidade de elevação da qualidade da cooperação.

Foi, também, referido pelo Chefe da Delegação da União Europeia que Portugal não participa, em regra, nas reuniões multilaterais dos países da UE com cooperação com Angola. Contudo, o Embaixador de Portugal considera que o papel da União Europeia em Angola é muito residual, dado que, na sua

opinião, Angola não privilegia a cooperação multilateral, mas sim a bilateral, daí considerar que as reuniões no âmbito da União Europeia são pouco importantes.

7.2 CABO VERDE

A análise da cooperação portuguesa na área da justiça a partir dos elementos recolhidos no terreno é precedida de uma breve caracterização de Cabo Verde. Deste modo, pretendemos dar conta das variáveis em causa para a cooperação ao mesmo tempo que procuramos tornar manifestas as importantes diferenças que compõem os países parceiros em causa na presente avaliação.

Figura 5
Mapa de Cabo Verde



Tabela 5
Caracterização sumária de Cabo Verde (Principais indicadores)

CABO VERDE	
Superfície (em Km ²)	4.033
População - Milhões de habitantes	0,5
População urbana, % do total (2010)	61,10%
Esperança de vida à nascença (anos)	71,9
Taxa de mortalidade neonatal (por 1000 nados vivos)	16
Literacia (% 15 anos ou maiores)	M: 78,8 H: 89,4
Desemprego	17,8% (2008)
Inflação	6,7% (2008)
Índice de Desenvolvimento Humano e posição internacional, 2010	(118.º) 0,534 - Desenvolvimento Humano Médio
Rendimento nacional bruto (RNB) per capita em USD	3,306
Índice de Pobreza Multidimensional	...
Coeficiente de Gini de rendimento	50,4
Assistência oficial para o desenvolvimento: (Total em % do RNB)	2,8
Assentos parlamentares por mulheres (%)	18,1
Línguas mais faladas:	
Português - Língua oficial	
Crioulo de Cabo Verde	

Fonte: WHO - World Health Statistics 2010 / Human Development Report 2010 - UNDP / IPAD

Caracterização da Estrutura do sector legal e jurídico formal

O Supremo Tribunal de Justiça e demais tribunais judiciais

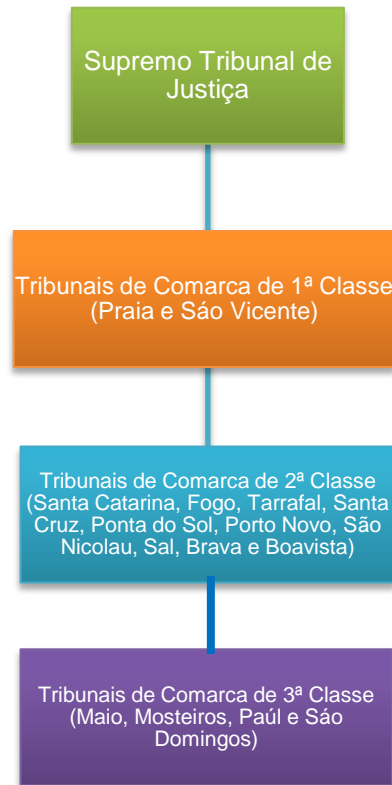
A administração da justiça em Cabo Verde é exercida, de acordo com o estabelecido na Constituição da República, exclusivamente pelos Tribunais e pelos juízes investidos nos termos da lei.

Embora esteja prevista a existência de organismos de regulação de conflitos em áreas territoriais mais restritas que a jurisdição do Tribunal de Comarca, a verdade é que até agora tais organismos não chegaram de ser criados por lei.

Por conseguinte, a justiça comum em todo o território nacional é a justiça formal administrada pelos Tribunais de Comarca e pelo Supremo Tribunal de Justiça.

Os Tribunais de Comarca existentes são os seguintes: **Tribunais de Comarca de 1ª classe:** Praia e São Vicente; **Tribunais de Comarca de 2ª classe:** Santa Catarina, Fogo, Tarrafal, Santa Cruz, Ponta do Sol, Porto Novo, São Nicolau, Sal, Brava e Boa Vista; **Tribunais de Comarca de 3ª classe:** Maio, Mosteiros, Paúl e São Domingos.

Figura 6
Hierarquia Judicial



O **Supremo Tribunal de Justiça** é o órgão máximo da hierarquia dos Tribunais Judiciais em Cabo Verde. Transitoriamente, vem funcionando também como Tribunal Constitucional, ao qual são ainda cometidas importantes atribuições em matéria de contencioso eleitoral.

O Supremo Tribunal de Justiça está estruturado em duas secções: a secção de processos e a secção de contabilidade. A Secção de processos é a que se encarrega da tramitação interna dos processos distribuídos e assiste os Juízes Conselheiros na preparação dos julgamentos efectuados por esta instância. A Secção de contabilidade ocupa-se da parte da gestão orçamental.

O Tribunal funciona em sessões periódicas uma vez por mês, durante as quais são julgados e decididos os processos que tramitam por esta instância. Todavia,

sempre que houver razões para o efeito, os Juízes Conselheiros podem reunir-se em sessões extraordinárias. É o que acontece, por exemplo, nos casos de requerimento da providência do *habeas corpus*, de recurso de amparo ou qualquer outra providência de carácter urgente.

O **Tribunal de Comarca de 1ª Classe da Praia**, por se situar na capital do país é, naturalmente, o mais importante de todos os tribunais de 1ª instância. Mais importante, quer pelo volume de demandas, quer pela complexidade das causas que é chamado a dirimir.

O tribunal está organizado em sete Juízos: dois juízos cíveis, três juízos criminais, um de Família e Menores e um de Trabalho.

O outro tribunal de 1ª classe é o da **Comarca de São Vicente**, o qual dispõe, por lei, de três magistrados judiciais, sendo dois na jurisdição criminal e um na cível. O volume de demandas, especialmente na área cível, tem vindo a crescer e reclama a criação de, pelo menos, mais um juízo.

O **Tribunal da Comarca de 2ª Classe de Santa Catarina** está organizado em dois Juízos, um criminal e outro cível, nos quais exercem funções três juízes de direito (dois no crime e o terceiro no cível).

Pelo seu movimento processual e por se situar numa região de características bem específicas, cobrindo grande parte do interior de Santiago, e com uma actividade económica assinalável, esta Comarca reveste-se de grande importância.

Todos os restantes Tribunais de Comarca de 2ª e 3ª classes são de competência genérica e dispõem de um magistrado judicial. O movimento processual que registam é bastante inferior ao dos referidos anteriormente.

Outras jurisdições especializadas

A par da jurisdição comum, a Constituição da República de Cabo Verde prevê ainda a existência de um Tribunal Constitucional, de um Tribunal de Contas, de um Tribunal Militar de Instância e de tribunais fiscais e aduaneiros (artigo 213º).

O **Tribunal Constitucional** – a quem competirá, especificamente, administrar a Justiça em matérias de natureza jurídico-constitucional⁵⁴ –, embora previsto na Lei Fundamental do país, ainda não entrou em funções nem se mostra composto, prevendo-se que o possa vir a ser na sequência da revisão constitucional de Março deste ano.

O **Tribunal de Contas** é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe. Tem jurisdição e poderes de controlo financeiro no âmbito de toda a ordem jurídica cabo-verdiana, tanto no território nacional como no estrangeiro, neste caso, em relação aos serviços, organismos ou representações do Estado no exterior.

Estão sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas o Estado e os seus serviços, autónomos ou não, os institutos públicos e as autarquias locais e suas associações. Estão igualmente sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas, outros entes públicos sempre que a lei o determine.

O Tribunal de Contas tem a sua sede na cidade da Praia e é constituído por um mínimo de três Juízes, um dos quais o Presidente, e os restantes vogais. O

⁵⁴ Designadamente, a fiscalização da constitucionalidade e da legalidade, nos termos da Constituição, a verificação da morte e declaração de incapacidade, de impedimento ou de perda de cargo do Presidente da República, a jurisdição em matéria de eleições e de organizações político-partidárias, nos termos da lei, a resolução de conflitos de jurisdição e o recurso de amparo (artigo 219º, nº 1, da Constituição).

Presidente do Tribunal de Contas é nomeado pelo Presidente da República, sob proposta do Governo, sendo os Juízes igualmente nomeados pelo Presidente da República, em comissão especial de serviço, por períodos de cinco anos renováveis.

O Tribunal de Contas é independente, sendo garantias da sua independência a inamovibilidade e a irresponsabilidade dos juízes, a sua exclusiva obediência à lei e o auto-governo.

De acordo com a lei, o Ministério Público participa em todas as reuniões, podendo usar da palavra e requerer o que achar conveniente.

Compete ao Tribunal de Contas dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, fiscalizar previamente a legalidade e a cobertura orçamental dos contratos administrativos, dos documentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras, julgar as contas dos organismos, serviços e entidades sujeitos à sua jurisdição e fiscalizar a legalidade das despesas dos organismos, serviços e demais entidades em regime de instalação.

Conforme estabelece a lei, sempre que necessário, o Tribunal de Contas pode recorrer a empresas de auditoria para a realização de tarefas indispensáveis ao exercício das suas funções quando estas não possam ser desempenhadas pelos serviços de apoio permanente do Tribunal.

A justiça militar em Cabo Verde é administrada pelo **Tribunal Militar de Instância**, tribunal especializado que, nos termos do nº 1 do artigo 213º da Constituição, integra a organização judiciária. Não se trata de um tribunal especial, categoria que o número 5 deste preceito constitucional proíbe.

Ao Tribunal Militar de Instância compete o julgamento de crimes que, em razão da matéria, sejam definidos por lei como *essencialmente militares*. A lei magna, para além de abster-se de definir o que sejam crimes essencialmente militares, é

também omissa quanto à organização, estrutura e funcionamento do Tribunal Militar de Instância, tarefa que remete para a lei ordinária.

O Tribunal Militar de Instância julga em primeira instância com recurso para o Supremo Tribunal de Justiça, só os crimes essencialmente militares. Das decisões do Chefe do Estado Maior das Forças Armadas, órgão máximo da estrutura militar e a quem compete as decisões definitivas, designadamente as de ordem disciplinar, cabe recurso contencioso para o Supremo Tribunal de Justiça.

O principal instrumento normativo que o Tribunal Militar de Instância tem à sua disposição é o Código de Justiça Militar, aprovado pelo Decreto-Legislativo nº 11/95, de 26 de Dezembro, com as alterações introduzidas pela Lei nº 11/VI/2002, de 15 de Julho, o qual integra normas penais substantivas e adjectivas, socorrendo-se dos Códigos Penal e do Processo Penal comuns, como direito subsidiário.

Ainda nos termos da Constituição (artigo 218º), aos tribunais fiscais e aduaneiros cabe o julgamento das acções e recursos contenciosos emergentes de relações jurídicas fiscais ou aduaneiras, conhecer dos crimes em matéria fiscal e aduaneira, bem como de outras infracções criminais de natureza económica ou financeira atribuídas por lei e conhecer dos recursos em matéria de contra-ordenações fiscais, aduaneiras, comerciais ou outras económicas ou financeiras.

O Ministério Público

Em Cabo Verde, o Ministério Público exerce o mesmo tipo de funções que lhe são atribuídas pelos ordenamentos jurídicos português e dos restantes PALOP: a representação do Estado perante os tribunais, o exercício da acção penal e a defesa da legalidade democrática, dos direitos dos cidadãos, do interesse

público e dos demais interesses que a Constituição e a lei determinarem (artigo 222º da Constituição).

Cabe-lhe ainda participar, nos termos da lei e de forma autónoma, na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania.

O órgão superior da hierarquia do Ministério Público é a Procuradoria-Geral da República, que tem sede na cidade da Praia e jurisdição sobre todo o território nacional.

O Procurador-Geral da República é nomeado pelo Presidente da República, sob proposta do Governo, para um mandato de cinco anos, renovável e que só pode cessar antes do seu termo normal por ocorrência de: a) morte ou incapacidade física ou psíquica permanente e inabilitante; b) renúncia apresentada por escrito; c) demissão ou aposentação compulsiva em consequência de processo disciplinar ou criminal; d) investidura em cargo ou exercício de actividade incompatíveis com o exercício do mandato, nos termos da Constituição ou da lei.

A gestão, administração e disciplina, bem como a orientação geral e fiscalização da actividade dos magistrados do Ministério Público são exercidas por um Conselho Superior do Ministério Público, presidido pelo Procurador-Geral.

O Ministério da Justiça

O Ministério da Justiça é o departamento governamental encarregado de propor, coordenar e executar a política do Governo em matéria de justiça.

De entre os seus órgãos centrais destacam-se a Direcção-Geral dos Registos, Notariado e Identificação (DGRNI), a Inspeção dos Registos, Notariado e Identificação (IRNI), a Direcção-Geral dos Serviços Penitenciários e de

Reinserção Social (DGSPRS), a Direcção-Geral de Administração (DGA) e o Gabinete de Estudos e Legislação (GEL).

À DGRNI cabe conceber, elaborar, propor, executar e fazer executar, acompanhar, avaliar e fiscalizar a execução das políticas, medidas de política e estratégias do MJ relativas aos registos, notariado e identificação civil e criminal, bem como de zelar pelo cumprimento das normas e princípios legais nessas matérias. Esta Direcção-Geral compreende, a nível central: a) a Conservatória dos Registos Centrais; b) o Arquivo Nacional de Identificação Civil e Criminal; c) o Registo de Firmas; e a nível de base territorial: i) as conservatórias dos Registos; ii) os cartórios notariais; iii) as delegações dos Registos e do Notariado; e iv) os postos de registo civil.

A IRNI funciona junto do Conselho Técnico dos Registos, Notariado e Identificação, e tem como atribuição recolher os elementos de informação necessários ao conhecimento do estado dos serviços, para melhor os orientar, aperfeiçoar a sua organização e suprir as deficiências verificadas.

A DGSPRS é o serviço central encarregado de, em articulação e concertação com outros serviços e organismos públicos competentes, conceber, elaborar, propor, executar e fazer executar, acompanhar, avaliar e fiscalizar a execução das penas e de outras medidas privativas de liberdade, o internamento de menores e de inimputáveis perigosos em razão da anomalia psíquica e a reinserção social dos reclusos e menores internados.

Na DGSPRS, integra-se a Direcção do Serviço de Reinserção Social, dirigida por um director de serviços.

A DGA tem por incumbência orientar, coordenar e controlar a execução das acções e das medidas relativas à gestão, organização e funcionamento dos assuntos de carácter técnico-administrativo comuns aos serviços da área da

Justiça, quer dos integrados no Ministério da Justiça, quer dos das secretarias das instituições judiciais.

A DGA é dirigida por um Director-Geral e compreende: a) a Direcção de Serviço dos Recursos Humanos (DSRH); e b) a Direcção de Serviço Financeiro e Gestão Patrimonial (DSFGP).

Finalmente, o GEL, dirigido por um Director equiparado a Director-Geral, presta assessoria geral e especial, interdisciplinar e de apoio técnico ao Ministro e ao Ministério da Justiça na formulação e seguimento da política nacional para o sector da Justiça.

Ainda integrados no Ministério da Justiça, há a destacar, como organismos autónomos, a Polícia Judiciária, a Comissão de Coordenação do Combate à Droga e o Cofre Geral da Justiça.

A Polícia Judiciária, como refere o artigo 1º do Decreto Legislativo nº 4/93, de 12 de Maio, é o organismo nacional de prevenção e investigação criminal, auxiliar da administração da justiça e organizado na dependência hierárquica e administrativa do membro do Governo responsável pela área da justiça.

A Comissão de Coordenação do Combate à Droga tem como atribuições a coordenação das acções de todos os organismos nacionais que prossigam objectivos de luta contra a droga e, ainda, promover e assegurar a cooperação com entidades estrangeiras na luta contra o tráfico ilícito de estupefacientes e substâncias psicotrópicas.

O Cofre Geral da Justiça (CGJ) é um fundo autónomo para a área da Justiça que tem por função arrecadar receitas que lhe sejam atribuídas por lei e assegurar, de forma centralizada, a sua gestão administrativa, orçamental e financeira, nos termos estabelecidos por diploma próprio.

As Casas do Direito

Como estruturas não judiciais, funcionando na dependência do Ministério da Justiça, há ainda a referir a existência das *Casas do Direito*.

Criadas pelo Decreto-lei nº 62/2005, de 10 de Outubro, as Casas do Direito constituem um projecto ambicioso, cuja missão é a de “*contribuir para a consolidação do Estado de Direito Democrático, garantindo condições para que os direitos, liberdades e garantias sejam respeitados, o exercício da cidadania e a actividade empresarial sejam favorecidos e a justiça seja cada vez mais célere, eficaz e credível*”⁵⁵.

Fazem-no através da disseminação do conhecimento dos direitos humanos e cívicos, da prevenção da violência, bem como das regras do direito vigentes em Cabo Verde, estimulando o desenvolvimento da cidadania e a participação cívica dos cidadãos na vida pública. Nelas são prestados serviços de consulta jurídica, acolhimento a vítimas de violência doméstica, mediação de conflitos e assistência judiciária. Esses serviços são prestados por advogados ou por advogados estagiários e mediadores.

A informação veiculada pelas Casas do Direito é fornecida através de uma linguagem que pretende ser clara, sem, no entanto, descurar a divulgação dos textos legais que a sustentam.

Encontram-se a funcionar, até ao momento, 12 Casas do Direito nos seguintes locais: Brava, Maio, Mosteiros, Praia, São Vicente, São Miguel, São Lourenço dos Órgãos, Santa Cruz, Santa Catarina (Santiago), Ribeira Grande (Santo Antão), Ribeira Brava (São Nicolau) e Sal.

⁵⁵ Veja-se <http://www.casasdodireito.cv/index.php?paginas=2>

A Ordem dos Advogados

À Ordem dos Advogados de Cabo Verde (OACV) cabe igualmente um papel significativo no que à assistência judiciária diz respeito, como resulta dos respectivos Estatutos, aprovados pela Lei nº 91/VI/2006, de 9 de Janeiro, e do Decreto Regulamentar nº 10/2004, de 2 de Novembro.

Com efeito, dispõe o artigo 9º dos Estatutos que são atribuições da OACV, entre outras, *“contribuir para assegurar o acesso ao direito e à justiça, nos termos da Constituição e das Leis, organizar, com o financiamento do Estado, o patrocínio judiciário e participar na organização da consulta e informação jurídica aos cidadãos”* (alínea d)) e *“assegurar o direito de defesa nos termos da Constituição”* (alínea e)). E o Decreto Regulamentar referido acrescenta que 1) o pagamento dos honorários e das despesas de deslocação e estadia que o patrono tenha de realizar no exercício do seu patrocínio é efectuado, nos termos deste diploma, pela OACV; 2) o Ministério da Justiça, através do Cofre Geral de Justiça (CGJ), transfere trimestralmente para a OACV o equivalente a um quarto da verba anual destinada à assistência judiciária, cujo valor é estabelecido por portaria a aprovar pelo Ministério da Justiça; e 3) por cada transferência trimestral, a OACV deve enviar ao CGJ, até ao final do trimestre subsequente, um relatório com a justificação do pagamento dos honorários e das despesas de deslocação e estadia efectuados no trimestre anterior, sendo anexados os comprovantes dos mesmos.

De acordo com a própria OACV⁵⁶, este sistema de transferências monetárias nem sempre tem funcionado adequadamente, levando ao descontentamento dos advogados e advogados estagiários e à suspensão das suas nomeações para as defesas oficiosas.

⁵⁶ Ver http://www.oacv.cv/index.php?option=com_content&view=article&id=51&Itemid=69

A cooperação portuguesa na área da justiça em Cabo Verde

A cooperação entre os Ministérios da Justiça de Portugal e de Cabo Verde tem-se desenvolvido num ambiente de grande confiança e satisfação mútuas, tendo em atenção uma língua e uma matriz jurídica comuns.

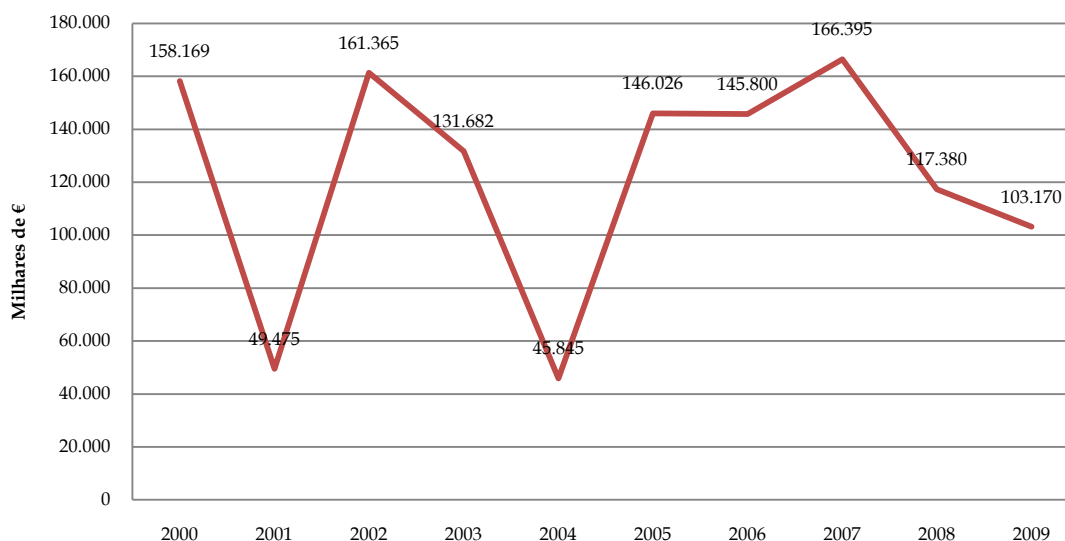
As grandes linhas da cooperação bilateral para o desenvolvimento na área da Justiça assentaram nas seguintes áreas:

- Apoio a reformas legislativas;
- Assessoria técnico-jurídica;
- Formação inicial e complementar de juizes e procuradores e de outros operadores judiciais;
- Formação de dirigentes, quadros técnicos e administrativos da área da Justiça;
- Oferta de bibliotecas Jurídicas.

Em regra, a cooperação bilateral para o desenvolvimento na área da justiça é definida em função das necessidades enunciadas pelos Ministérios congéneres e da capacidade de resposta dos vários organismos tutelados pelo MJ (e de outros na área da Justiça), em articulação com o MNE/ IPAD.

De 2000 a 2009 foram executados pelo Ministério da Justiça (incluindo continuação de projectos já existentes e início de novos projectos) 33 grandes projectos de cooperação na área da justiça, correspondentes a outras tantas acções anuais de cooperação na área da justiça, perfazendo em termos económicos, 1.225.307 €.

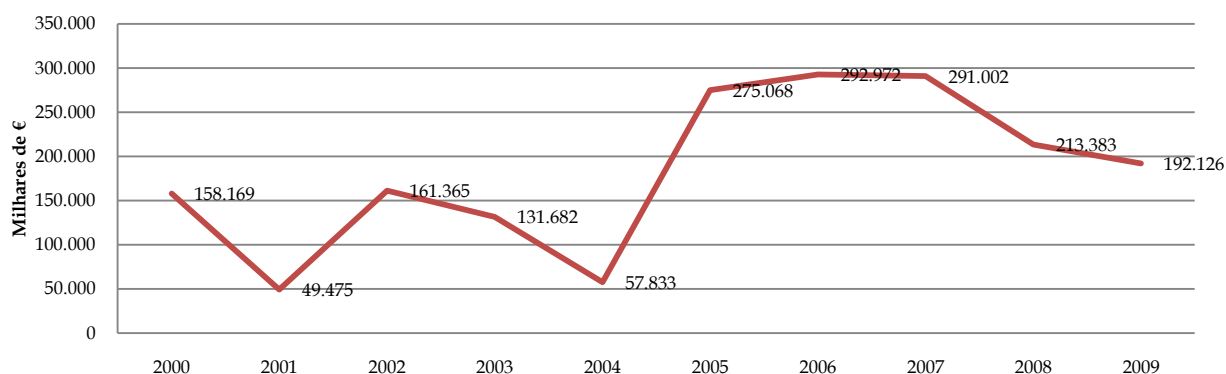
Gráfico 15
APD - Ministério da Justiça (2000-2009)



Fonte: IPAD

Por outro lado os valores globais de APD para o desenvolvimento dos serviços legais e judiciais tiveram a seguinte evolução em Cabo Verde, constatando-se a similitude de grandes curvas entre a APD (Geral: Desenvolvimento dos serviços legais e judiciais), com a APD (Ministério da Justiça):

Gráfico 16
APD - Desenvolvimento dos serviços legais e judiciais de Cabo Verde



Fonte: IPAD

No âmbito do *apoio a reformas legislativas*, especialistas portugueses recrutados pelo Ministério da justiça participaram no processo de revisão de importantes códigos e outros diplomas legais de Cabo Verde, como sejam o Código das Sociedades Comerciais, o Código Penal, o Código de Processo Penal, o Código Civil, o Código do Processo Civil, os Códigos do Notariado, do Registo Predial, Comercial e Automóvel e do Registo Civil.

A título de exemplo, em 2008 realizou-se um *Workshop* de apresentação pública do projecto de alteração legislativa ao regime jurídico do contencioso administrativo cabo-verdiano, no qual foi convidado a participar o Prof. Dr. Diogo Freitas do Amaral.

Várias acções de *assessoria jurídica* têm vindo a ser executadas, sempre que para tal é formulada a devida solicitação pelas autoridades cabo-verdianas. Em Dezembro de 2008, no quadro do projecto de preparação da proposta de Lei de Cooperação Judiciária Internacional, deslocaram-se a Cabo Verde duas assessoras principais da Direcção-Geral da Política da Justiça e do Gabinete de Documentação e Direito Comparado da Procuradoria-Geral da República.

No âmbito do processo de informatização dos tribunais em Cabo Verde, realizou-se uma missão de assistência técnica de uma equipa da Inspeção Judicial, a pedido da sua congénere cabo-verdiana.

Em Março de 2007 três conservadores dos Registos deslocaram-se a Cabo Verde para prestar assessoria jurídica à elaboração dos diplomas sobre a *Empresa no Dia* e o *Documento Único Automóvel*, em articulação com o Ministério da Justiça e com o Núcleo Operacional para a Sociedade de Informação (NOSI). No mesmo ano, duas conservadoras dos Registos estiveram na cidade da Praia para assessorar o trabalho de enquadramento jurídico das certidões *on-line*.

O Ministério da Justiça português equipou também os serviços de Identificação Civil de Cabo Verde com um sistema informático que permite a emissão digital

do Bilhete de Identidade e formou, igualmente, os técnicos cabo-verdianos que operam tal sistema.

Dois Directores Regionais do Instituto de Reinserção Social (IRS) deslocaram-se a Cabo Verde com a missão de prestar assessoria técnico-jurídica à definição do tipo e modelo de projecto do futuro *Centro Educativo de Internamento de Menores em Conflito com a Lei*. Outros dois técnicos do IRS trabalharam na assessoria técnico-jurídica ao projecto do Centro Socioeducativo de Menores.

Em 2006, uma equipa do Centro Socioeducativo «Orlando Pantera», de Cabo Verde, deslocou-se a Portugal para efectuar uma visita de estudo junto do Instituto de Reinserção Social.

A equipa dirigente do IRS, em 2007, foi a Cabo Verde com o propósito de prestar assessoria técnico-jurídica ao projecto do Centro Socioeducativo de Menores e a outras áreas de intervenção dos serviços de reinserção social cabo-verdianos. Decorreu também, na cidade da Praia, uma acção de formação de técnicos de reinserção social cabo-verdianos ministrada por um técnico português da Direcção-Geral de Reinserção Social.

Estagiaram em Portugal, junto de Centro Educativo da DGRS, dois técnicos profissionais cabo-verdianos do Centro Socioeducativo «Orlando Pantera».

No âmbito da deslocação a Cabo Verde, em Julho de 2008, da Sra. Directora-Geral e dos Srs. Subdirectores da Direcção-Geral da Reinserção Social, foram realizadas várias actividades, na área tutelar educativa, tendo em vista o desenvolvimento e consolidação das metodologias de avaliação diagnóstica e de execução de medidas tutelares na comunidade, a instalação do Centro “Orlando Pantera” e formação e supervisão da capacitação dos técnicos já em exercício, a realização de dois seminários na Praia e no Mindelo versando temas sobre Reinserção Social e um encontro com efectivos das esquadras da Polícia Nacional em S. Vicente. No domínio penal, concluíram-se os inquéritos de

caracterização da população prisional da Cadeia da Praia e gizou-se o apoio técnico no desenvolvimento de um plano de intervenção conducente à criação de condições que permitam a eficácia e a credibilidade da liberdade condicional.

Sendo que em 2008 estagiaram em Portugal, por um período de três semanas, três técnicos para formação em exercício na área Tutelar Educativa e na Área Penal e no mesmo ano procedeu-se ao envio de um contentor com equipamento para a instalação de oficinas de carpintaria, serralharia (ferro e alumínio) e sapataria, para o espaço de formação no Estabelecimento Prisional da Praia.

Também no âmbito da Polícia Judiciária foi oferecido (2003) equipamento de intersecção de telecomunicações, tendo-se ainda procedido à respectiva instalação e formação do pessoal, bem como três automóveis ligeiros, diverso mobiliário e Malas/Kits de lofoscopia.

Entre Junho e Dezembro de 2005, dois Inspectores da Polícia Judiciária portuguesa iniciaram assessoria técnica à Polícia Judiciária de Cabo Verde, no quadro do “*Protocolo entre as Polícias Judiciárias de Portugal e de Cabo Verde*”, programa que tem prosseguido até ao presente.

Actividades de Formação/Capacitação

A *formação inicial* no CEJ, em Lisboa, tem sido uma das principais actividades de cooperação nesta área, registando o Curso Normal de Formação de Magistrados, desde 2000, cerca 40 auditores cabo-verdianos, num universo de 168 auditores dos PALOP. Quanto à *formação complementar/especializada* de magistrados, têm-se realizado estágios e visitas de trabalho de juízes e procuradores de Cabo Verde junto da PGR e de tribunais portugueses, muito embora nem sempre a avaliação dos beneficiários destas acções seja satisfatória, como veremos adiante.

Como quer que seja, ainda recentemente (em 2009) 7 magistrados judiciais efectuaram um estágio no CEJ e em tribunais comuns e especializados, abrangendo as áreas de Família e Menores, Criminal, Fiscal e Aduaneira. Noutra acção do género, 11 magistrados do Ministério Público estagiaram junto do CEJ e em serviços do Ministério Público nas áreas de Família e Menores, Jurisdições Civil e Penal, Trabalho e Fiscal e Aduaneira.

Diversas missões constituídas por *oficiais de justiça*/formadores do Centro de Formação de Oficiais de Justiça (CFOJ) prestaram apoio técnico às secretarias de todos os tribunais de Cabo Verde e ministraram igualmente formação em sala e em exercício aos funcionários judiciais cabo-verdianos.

Além disso, logo no início da década (em 2000), realizou-se em Cabo Verde um Curso de Formação Pedagógica Inicial de Formadores, no qual participaram 15 oficiais de justiça cabo-verdianos. O oficial de justiça melhor classificado frequentaria um curso complementar em Lisboa, pelo que se pode dizer que Cabo Verde dispõe hoje de um corpo de oficiais de justiça formadores certificados pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional e com total autonomia para formar os respectivos quadros.

No âmbito dos *Registos e Notariado* a principal e mais apreciada (do ponto de vista dos beneficiários) acção de formação neste sector foi a realização dos *Cursos de Formação de Conservadores e Notários*, organizados em conjunto pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e pela Direcção-Geral dos Registos e do Notariado. De Cabo Verde foram oito os funcionários que receberam esta formação. Como veremos adiante, houve uma referência expressa à necessidade de se retomar este tipo de cursos, entretanto suspensos. Outros 17 técnicos cabo-verdianos, entre Conservadores, Notários e Funcionários dos Registos e da Identificação Civil e Criminal, estagiaram em Cartórios Notariais e Conservatórias de Portugal. Em 2009 foi ministrada, por

três conservadoras portuguesas, em Cabo Verde, uma formação para conservadores e notários em Notariado, Registos Predial e Comercial.

Os responsáveis pelos *Serviços Penitenciários* cabo-verdianos beneficiaram regularmente de estágios em Portugal, com visitas a estabelecimentos prisionais e participação em acções de formação, seminários e palestras

Em 2009, a Direcção-Geral dos Serviços Prisionais, organizou um estágio junto de um estabelecimento prisional português para o novo Director da Cadeia Central da Praia.

Desde a sua criação que a *Polícia Judiciária* cabo-verdiana vem beneficiando do apoio técnico, jurídico e, sobretudo, formativo por parte da Polícia Judiciária portuguesa. A formação é realizada por intermédio do Instituto Superior de Polícia Judiciária e Ciências Criminais (ISPJCC). Este apoio tem sido contínuo na formação de agentes, com a realização local (em Cabo Verde) de 4 Cursos de Formação com a duração de cerca de 6 meses cada.

Em Novembro de 2005 realizou-se o quinto curso de formação de agentes e inspectores. Este curso foi ministrado por especialistas portugueses e docentes cabo-verdianos recrutados no país. Também se investiu fortemente na formação de inspectores, subinspectores, dactiloscopistas/lofoscopistas e instrutores de tiro (estas acções de formação, porque mais especializadas e requerendo componentes de formação complexas, foram realizadas em Loures, no ISPJCC).

Durante o mês de Novembro de 2006, realizou-se em Portugal a formação de 6 Inspectores e Agentes da PJ de Cabo Verde em áreas especializadas de investigação criminal (branqueamento de capitais, tráfico de droga, criminalidade económica, corrupção, entre outras), com vista à criação de brigadas especializadas na PJ daquele país

Em 2006 quatro Inspectores da PJ portuguesa deslocaram-se a Cabo Verde para, durante cerca de um mês, darem formação em exercício de quadros cabo-

verdianos e prestarem assessoria técnica e operacional em áreas especializadas (branqueamento de capitais, corrupção, tráfico de droga, criminalidade económica, entre outras áreas)

Em Setembro de 2007 efectuou-se uma acção de formação em Cabo Verde em Técnicas de Vigilância e Seguimento, por dois Inspectores da Polícia Judiciária portuguesa, durante 2 semanas

Também em 2007 realizou-se uma acção de formação em Cabo Verde, com a duração de 10 dias, sobre *Análise de Informação*, com a docência a cargo de uma Inspectora da Polícia Judiciária portuguesa

Em 2008, três elementos da Polícia Judiciária de Cabo Verde frequentaram o Curso de Uroscopia, ministrado no ISPJCC, em Loures, de 31 de Março a 16 de Maio

No período de 06 de Outubro a 30 de Novembro de 2008 deslocaram-se a Portugal quatro elementos da Polícia Judiciária de Cabo Verde para receberem formação em *Balística e Documentação e Cena do Crime* no Laboratório de Polícia Científica (LPC).

Entre Novembro de 2009 e Fevereiro de 2010, 4 Inspectores da Polícia Judiciária portuguesa ministraram, em Cabo Verde, um Curso de Formação de 25 Inspectores e um Curso de Formação de 6 Agentes de Segurança.

Foram concedidas bolsas a dois médicos cabo-verdianos para a frequência do Curso Superior de *Medicina Legal*, em Coimbra, entre Outubro de 2008 e Novembro de 2009.

O Gabinete para a Resolução Alternativa de Litígios (GRAL) ministrou formação em Mediação a dois grupos de mediadores cabo-verdianos que se deslocaram a Portugal em Outubro de 2009.

Apoio bibliográfico, documental e em equipamento

Com o apoio do Ministério da Justiça também realizadas várias ofertas de bibliografia e documentação às instituições de Justiça de Cabo Verde, nomeadamente à Biblioteca do Ministério da Justiça (2002, 2003 e 2004), ao Supremo Tribunal de Justiça, à Procuradoria-Geral da República, Ordem dos Advogados e à Polícia Judiciária.

Outras acções

Utilizando o equipamento de videoconferência existente no Centro Cultural Português da Cidade da Praia, a partir de 2005 realizaram-se múltiplas sessões de videoconferência sobre os seguintes temas: Criminalidade Organizada; Criminalidade Informática; Branqueamento de Capitais; Direitos Humanos; Reforma do Contencioso Administrativo em Portugal; Corrupção; Protecção de Dados Pessoais; Medidas Tutelares Educativas, etc.

No âmbito da **cooperação multilateral**, o Ministério da Justiça de Cabo Verde integra a Conferência de Ministros da Justiça da CPLP, bem como a *Rede de Cooperação Jurídica e Judiciária Internacional dos Países de Língua Oficial Portuguesa* e participou, igualmente, na *Iniciativa Lusófona para a Inovação na Justiça*.

A República de Cabo Verde é, signatária (embora ainda sem ratificação) da *Convenção de Auxílio Judiciário Mútuo em Matéria Penal entre os Estados Membros da CPLP*; da *Convenção de Extradicação entre os Estados Membros da CPLP*, e da *Convenção sobre Transferência de Pessoas Condenadas entre os Estados Membros da CPLP*.

Ao nível da **cooperação bi-multilateral**, o sector da Justiça de Cabo Verde beneficiou da realização de inúmeras acções de formação ao abrigo do Projecto “Apoio ao Desenvolvimento dos Sistemas Judiciários dos PALOP” (financiadas no quadro do PIR-PALOP da União Europeia e co-financiadas pelo IPAD), e da organização de seminários em parceria com organizações internacionais, tais

como o Banco Mundial, o PNUD, a União Europeia, a UNODC, o Millennium Challenge Corporation (MCC/EUA) e o Grupo de Acção Financeira Internacional (GAFI).

Principais críticas e propostas sobre a cooperação na área da justiça avançadas pelas entidades entrevistadas

As individualidades entrevistadas durante o trabalho de campo⁵⁷ – entre as quais cabe salientar os três ex-Ministros da Justiça (sendo uma a actual Ministra da Defesa e Reforma do Estado, Dra. Cristina Fontes), além dos titulares das principais instituições do sector – foram unânimes em reconhecer a importância que tem representado para Cabo Verde a cooperação portuguesa na área da Justiça.

Um dos entrevistados referiu mesmo estar convencido de que “a criação da CPLP, o estabelecimento desta comunidade de Estados localizados em quatro continentes, assenta em dois **fundamentos** essenciais: a **cultura** e o **direito**”. Daí ter sido considerado ser esta “uma área que Portugal deve continuar a ter como *core-business*, no contexto da cooperação”.

Assim, de uma forma geral, a cooperação com Portugal na área da Justiça, tanto em termos bilaterais como multilaterais (Programas PIR-PALOP e outros), é considerada bastante positiva e de grande repercussão no desenvolvimento do sistema jurídico e judiciário de Cabo Verde. Basta referir que cerca de 80% dos magistrados judiciais cabo-verdianos já beneficiaram de formação no CEJ ou de estágios junto dos tribunais portugueses.

⁵⁷ De referir que a deslocação ao terreno se verificou, por impossibilidade de alteração do calendário, numa altura inconveniente – no mês de Setembro –, quando grande parte dos quadros superiores do Estado, potenciais informadores-chave, está de férias e ausente do país ou da ilha onde se situa a capital.

As áreas de maior impacto e abrangência têm sido a *formação profissional* e a *assistência técnica*. Há um reconhecimento quase unânime da excelente qualidade das acções desenvolvidas nestes dois campos.

Principais desafios e expectativas em relação a Portugal

Apesar destes aspectos altamente positivos, verificam-se alguns constrangimentos na elaboração e na execução dos programas de cooperação bilateral. Esses constrangimentos resultam nomeadamente da falta de envolvimento dos destinatários ou protagonistas directos das acções na sua concepção e programação.

Na maior parte dos casos, tudo se decide entre as estruturas dos respectivos Ministérios da Justiça, sendo a auscultação às instituições envolvidas – as que melhor conhecem as reais necessidades e deficiências no terreno – uma mera formalidade (referimo-nos, por exemplo, às magistraturas, ao sector dos Registos e Notariado, ao sector prisional, à PJ, etc.)

Também foi referido o sistemático atraso na execução dos protocolos anuais, devido à tardia libertação dos fundos (por exemplo, este ano (2010) ainda não foi realizada nenhuma das acções programadas, e, se acontecer como tem sido habitual, entrar-se-á no último trimestre a tentar identificar acções de fácil execução para gastar o dinheiro disponível, que não pode transitar para o ano seguinte.)

A descoordenação interna entre os parceiros envolvidos, tanto em Portugal como em Cabo Verde e a falta de uma planificação estratégica a médio-longo prazos, que permita definir melhor os objectivos e as prioridades e fazer um aproveitamento mais racional dos recursos humanos e financeiros disponíveis, a salvo da conjuntura política de momento.

7.3 GUINÉ-BISSAU

A análise da cooperação portuguesa na área da justiça a partir dos elementos recolhidos é precedida de uma breve caracterização da Guiné-Bissau. Deste modo, pretendemos dar conta das variáveis em causa para a cooperação ao mesmo tempo que procuramos tornar manifestas as importantes diferenças que compõem os países parceiros em causa na presente avaliação.

Figura 7
Mapa da Guiné-Bissau



Tabela 6
Caracterização sumária da Guiné-Bissau (Principais indicadores)

GUINÉ-BISSAU	
Superfície (em Km2)	36.125
População - Milhões de habitantes	1,6
População urbana, % do total (2010)	30,00%
Esperança de vida à nascença (anos)	48,6
Taxa de mortalidade neonatal (por 1000 nados vivos)	45
Literacia (% 15 anos ou maiores)	M: 54,4 H: 75,1
Desemprego	30%
Inflação	7,6% (2005)
Índice de Desenvolvimento Humano e posição internacional, 2010	(164.º) 0,289 - Desenvolvimento Humano Baixo
Rendimento nacional bruto (RNB) per capita em USD	538
Índice de Pobreza Multidimensional	...
Coeficiente de Gini de rendimento	35,5
Assistência oficial para o desenvolvimento: (Total em % do RNB)	31,2
Assentos parlamentares por mulheres (%)	10,0
Línguas mais faladas:	
Português - Língua Oficial	
Crioulo	
Balanta	
Mandinga	
Fula	
Manjaca	
Papel	
Mancanha	

Fonte: WHO - World Health Statistics 2010 / Humam Development Report 2010 - UNDP / IPAD

Introdução

Com a Proclamação Solene do Estado da Guiné-Bissau, realizada pela Assembleia Nacional Popular, reunida na Região Libertada do Boé a 24 de Setembro de 1973 (embora o reconhecimento da independência da Guiné-Bissau pelo Estado português só venha a realizar-se a 10 de Setembro de 1974), uma das questões mais imediatas que este novo Estado teve que solucionar dizia respeito ao vazio legal que provocaria a revogação total e imediata dos normativos jurídicos deixados pelo “colonizador”.

O caminho seguido não foi o da revogação total e imediata de toda a legislação. A Lei n.º 1/73 de 24 de Setembro de 1973, a primeira lei posterior à Proclamação do Estado e à Constituição da República da Guiné-Bissau, evitando o hipotético vazio jurídico-legal, manteve vigente toda a legislação portuguesa em vigor à data da Proclamação do Estado soberano da Guiné-Bissau, em tudo o que não fosse contrário à soberania nacional, à Constituição da República, às leis ordinárias e aos princípios do Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC). Assim, todo o acervo legislativo português, que através das portarias de extensão vigorava na Guiné Portuguesa, manteve-se fundamentalmente em vigor, conformando a matriz jurídica guineense.

Resenha histórica

O PAIGC conduziu o país durante duas décadas sob um regime de partido único, sendo de referir que a 14 de Novembro de 1980, o “Movimento Reajustador” liderado pelo General João Bernardo “Nino” Vieira afastou o Presidente Luís de Almeida Cabral, terminando também a união sonhada por Amílcar Cabral entre Cabo Verde e a Guiné-Bissau.

Em 1994 realizaram-se as primeiras eleições directas e multipartidárias, tendo igualmente sido promulgadas as primeiras leis estabelecendo a liberdade de imprensa e a formação de sindicatos livres e independentes.

No poder desde 14 de Novembro de 1980, Nino Vieira é afastado em 1999, pelo General Ansumane Mané, que simultaneamente destituiu do poder o PAIGC e o Presidente Nino Vieira, depois de uma violenta guerra civil, que contou com a intervenção de tropas estrangeiras, ao lado de Nino Vieira.

Em consequência do “Acordo de Abuja” a guerra civil terminada a 7 de Maio de 1999, sendo estabelecido um Governo de Unidade Nacional liderado por Francisco José Fadul até as eleições gerais do ano 2000.

As eleições de 2000 tiveram um claro vencedor, Kumba Yalla, que lideraria, juntamente com o seu partido, o Partido da Renovação Social (PRS) os destinos do país de 2000 a 2003.

Fruto da grande instabilidade reinante teve lugar um outro golpe de estado, tendo o Presidente eleito sido afastado pelo General Veríssimo Correia Seabra e Henrique Pereira Rosa nomeado Presidente de Transição.

No cumprimento da carta de transição política as eleições legislativas tiveram lugar em Março de 2004, regressando o PAIGC ao governo, sendo o seu líder Carlos Gomes Júnior indigitado Primeiro-Ministro.

Em Outubro desse mesmo ano (2004) é assassinado o General Veríssimo Correia Seabra, sendo nomeado para o cargo o General Tagmé Na Waie.

Última fase do período de transição, as eleições presidenciais de Outubro de 2005, sagram vencedor João Bernardo “Nino” Vieira, que envolto em polémica tinha regressado ao país pouco tempo antes.

Demitindo o governo pouco tempo depois de se tornar Presidente da República, “Nino” nomeia um governo por sua iniciativa, liderado por Aristides Gomes.

A 29 de Março de 2007 Aristides Gomes anuncia publicamente a apresentação da sua demissão, sendo o décimo chefe de governo a cair desde a implantação da democracia da Guiné-Bissau, em 1994.

Das eleições legislativas de Novembro de 2008 sai vencedor o PAIGC, regressando o empresário Carlos Gomes Júnior ao lugar de Primeiro-Ministro.

Os acontecimentos de Março de 2009 com o duplo assassinato do Chefe de Estado Maior General das Forças Armadas, General Tagmé Na Waie e quase de imediato do Presidente da República, as referências à captura do aparelho militar e político pelos narcotraficantes fazem a Guiné-Bissau ressurgir na cena internacional, precipitando-se para um novo ciclo eleitoral, com as eleições presidenciais antecipadas a terem lugar em Junho e Julho de 2009, tendo sido vencedor Malam Bacai Sanhá, actual Presidente.

A instabilidade política marca a história da Guiné-Bissau, movimentos, golpes e contra golpes, marca um estado frágil, com profundas necessidades e onde o aparelho estadual/administrativo é, sobre muitos aspectos, inexistente.

Aspecto comum é a apontada fragilidade do Estado que possibilita, segundo alguns, a movimentação pelo aparelho estadual e militar da influência advinda do tráfico de droga e a quase redução das suas funções de soberania a uma área muito diminuta, quase fazendo contrair os seus símbolos à capital política, administrativa e económica do país.

Sendo constituído por uma parte continental e por uma parte insular, que engloba o Arquipélago de Bijagós, composto por cerca de 90 ilhas e ilhéus, dos quais somente 17 são habitados, este pequeno país da Costa Ocidental Africana, com apenas 1.590.000 habitantes é muito plural no que respeita ao mosaico

étnico, sendo composto por mais de duas dezenas de grupos, com língua, costumes⁵⁸ e estruturas sociais distintos.

A população é, ainda, essencialmente rural (69%), sendo a taxa da população urbana de 31 %, notando-se na cidade de Bissau, um crescimento periférico urbano muito forte, sem estarem garantidas as mínimas condições de segurança e higiene, edificando-se em terrenos instáveis, ocupando-se antigas zonas de cultivo, não dando resposta, por exemplo, a questões de saúde pública como uma recolha de lixo completa, que inclua o seu tratamento e não apenas o despejo em gigantes lixeiras, nem ao tratamento de esgotos, sendo mais ou menos frequente encontrar locais de esgoto junto a fontes e poços não protegidos.

A situação social do país não apresenta melhorias nas últimas décadas para a grande maioria da população, confrontada com graves carências e quase nula resposta por parte do Estado.

Em geral, a ausência de oportunidades económicas geradoras de emprego no meio urbano, a destruição progressiva da rede sanitária, educacional e a degradação da rede de infra-estruturas viárias, portuárias e fluviais do país, reflectem-se negativamente sobre a qualidade de vida das populações.

Paralelamente, tem-se registado o fenómeno da degradação progressiva do Estado e das suas estruturas, ao ponto de não se poder garantir efectivamente o controlo, a segurança e a prestação de serviços sociais de base em todo o território nacional.

⁵⁸ Na Constituição da República da Guiné-Bissau aprovada a 5 de Abril de 2001, mas nunca promulgada pelo Presidente da República então em funções, Dr. Kumba Yala, o costume surge já como fonte de Direito.

As estruturas tradicionais de poder⁵⁹, nos vários grupos étnicos, asseguram um papel fundamental e na ausência do “Estado”, têm, desde sempre, assegurado a administração territorial, o arbítrio sobre matérias de natureza social, familiar e divisão fundiária.

Fruto da degradação já referida, a sociedade guineense depara-se com novos e complexos problemas que parecem implicar todas as estruturas de poder e são apontados por muitos como as causas prováveis de alguns acontecimentos recentes e já identificados, como a emigração ilegal e o seu auxílio, o tráfico de menores e o tráfico de droga.

Economia e Integração sub-regional

A Guiné-Bissau é um dos países mais pobres do mundo, ocupando o 164.º lugar - num total de 169 países - no Índice de Desenvolvimento Humano de 2010, apresentado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)⁶⁰, e a sua economia depende, essencialmente da agricultura e da pesca.

A produção de castanha de caju, em bruto, representa o principal e até agora, quase único, produto de exportação, também responsável directo pelas principais trocas comerciais internas.⁶¹

A ratificação do Tratado Relativo à Harmonização do Direito dos Negócios em África OHADA (1994) e o início da vigência dos seus Actos Uniformes (com aplicação directa e imediata, não sendo necessária sequer a sua tradução), a integração na Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (Communaute Economique des Etats de L’Afrique de L’Ouest - CEDEAO) e na

⁵⁹ Como foi referido em várias entrevistas realizadas na Guiné-Bissau.

⁶⁰ HUMAN DEVELOPMENT REPORT 2010, United Nations Development Programme.

⁶¹ É usual e considerado justo, trocar um saco de castanha de caju, em bruto, pela mesma quantidade de arroz ou materiais de construção (chapas de zinco para a cobertura das casas).

União Económica e Monetária Oeste Africana - UEMOA (1997), trouxe ao país uma maior estabilidade macroeconómica, fruto, nomeadamente, de existir uma moeda estável (Franco da Comunidade Financeira Africana - FCFA), com uma taxa de câmbio fixa com o EURO, que possibilita o acesso, pelo menos virtualmente, a um mercado de mais de 60 milhões de pessoas.

A existência destas realidades, sem paralelo em outros países de expressão portuguesa, implica necessariamente uma abordagem diferenciada e particular.

Desconsiderar estes espaços vivos de Direito é desconhecer a realidade sócio-jurídica em que a Guiné-Bissau se move.

O ambiente geral, referido, nomeadamente, pelo Programa de Reforma da Administração Pública da Guiné-Bissau⁶² é “que os desempenhos económicos da Guiné-Bissau põem em evidência uma fraca capacidade de promover um crescimento económico sustentado. Acrescenta que a valorização dos recursos humanos é muito frágil e recentemente agravada pelo contexto de guerra e que as fracas performances da Administração Pública são também um handicap para a eficácia da acção dos poderes públicos. Essas fragilidades devem-se tanto às fragilidades estruturais, como à instabilidade ligada a uma extrema mobilidade de recursos humanos, em que a selecção nem sempre obedece a critérios baseados nas qualificações e na experiência. Esta situação deve-se à ingerência de critérios políticos no acesso a carreiras administrativas, agravada pela situação resultante da guerra, de alternância política e permanente mudança de titulares das pastas ministeriais.”

⁶² Programa de Reforma da Administração Pública da Guiné-Bissau, Relatório Final, Novembro de 2002.

Caracterização da Estrutura do sector legal e jurídico formal, na Guiné-Bissau

O direito de acesso à justiça encontra-se constitucionalmente consagrado (art. 32.º da CRGB), sendo os tribunais os órgãos de soberania responsáveis, em grande medida, pela concretização formal deste direito.

Reproduzindo o modelo usual, aos Tribunais cabe administrar a justiça em nome do povo.

A ordem judicial está estruturada em razão da matéria, território e hierarquia, sendo que o Supremo Tribunal de Justiça se encontra no topo dessa hierarquia. Composto por 14 juízes, é actualmente presidido por uma mulher. Sendo responsável pela administração de todos os tribunais do país, dispõem, segundo dados do PROJUST⁶³, de um orçamento para 2009/2010 de cerca de 1 milhão de Euros.

Segundo dados do PAOSED, a taxa de pendência no STJ é bastante relevante, sendo que, da análise dos dados disponibilizados, constatamos que os processos novos/entradas são sempre em número superior aos processos finalizados/findos, ao que se soma um número muito elevado de processos acumulados.

O Supremo Tribunal, quando em Plenário, assume as funções de Tribunal Constitucional, procedendo à fiscalização sucessiva da constitucionalidade e apenas procedendo (palavra repetida) à fiscalização preventiva de qualquer norma constante de tratado ou acordo internacional submetido a ratificação das autoridades nacionais competentes e por solicitação destas.

⁶³ PROJUST – Relatório de formulação, Dezembro de 2009, preparado com o apoio financeiro da União Europeia.

Os Tribunais Regionais funcionam como 1.^a instância para os processos com valor superior a 1 milhão de FCFA e crimes cuja moldura aplicável ultrapasse os 3 anos e como última instância para os casos provindos dos Tribunais de Sector.

No âmbito dos Tribunais Regionais encontram-se, neste momento indicados 35 juízes (8 dos quais são mulheres), espalhados pelos 5 Tribunais Regionais actualmente em funcionamento.

De referir que está prevista a criação de um Tribunal Regional, por Região (existem oito), mais um alocado ao Sector Autónomo de Bissau, mas só estão em funcionamento os TR de Buba, Gabú, Bafatá, Bissorã e Bissau.

A distribuição do número de casos pelos vários TR é muito desigual, concentrando-se o maior número em Bissau, mostrando-se a actividade do TR de Buba, praticamente irrelevante.

O caso de acumulação de infracções em que a soma material das penas concretamente aplicadas ultrapasse 50 anos de prisão, pode a pena única resultante do cúmulo jurídico ser fixada até ao máximo de 30 anos de prisão. A pena de morte encontra-se constitucionalmente proibida, mas não a *prisão perpétua*.

Não obstante o acima descrito, a instalação de muitos dos Tribunais previstos na Lei de Organização dos Tribunais - LOT, não foi ainda efectivamente concluída. Assim sucede no caso dos Tribunais de Círculo⁶⁴, dos Tribunais Administrativos, do Tribunal Comercial e dos Tribunais Marítimos.

Se atendermos à Lei de Organização dos Tribunais encontramos:

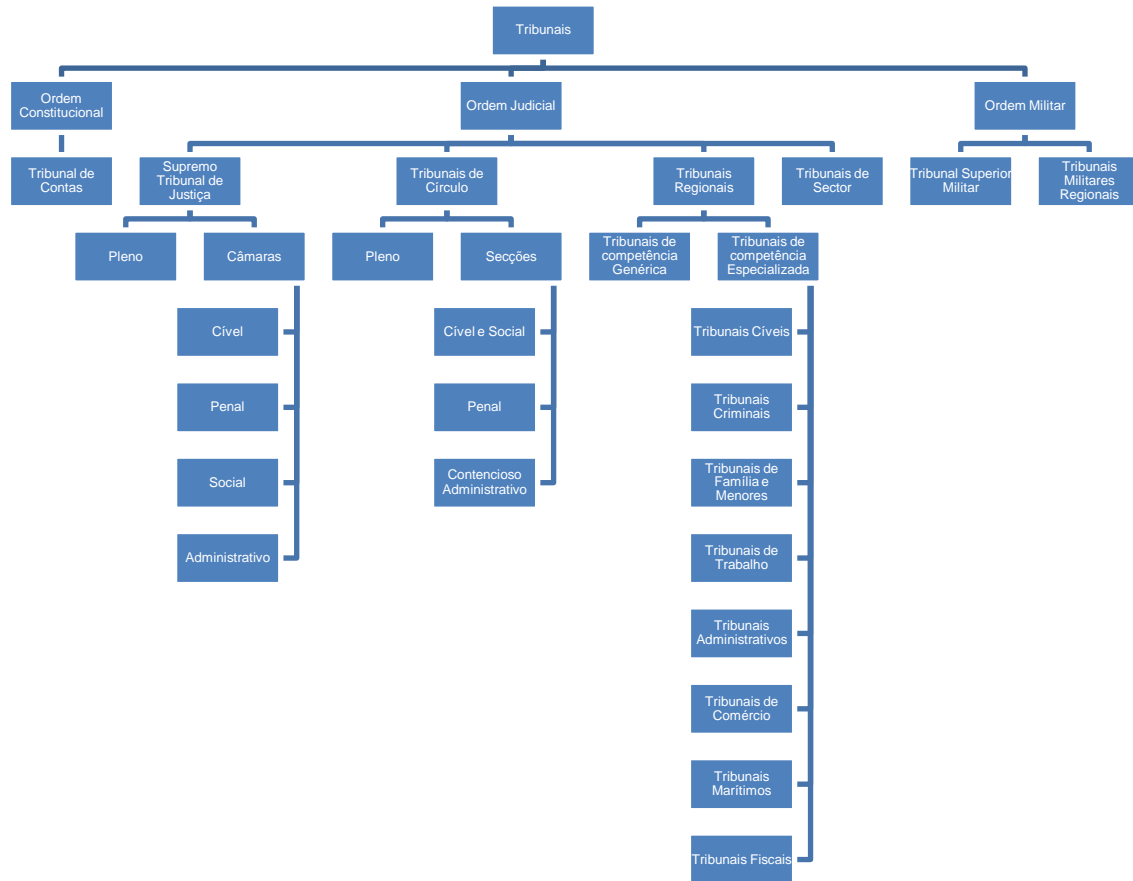
a) STJ

⁶⁴ Muito embora existam já juízes desembargadores.

- b) Tribunais de Círculo (Tribunais Judiciais de 2^a Instância)
- c) Tribunais Regionais⁶⁵ (Tribunais Judiciais de 1^a Instância)
 - a. Competência genérica
 - b. Competência especializada:
 - i. Tribunais Cíveis
 - ii. Tribunais Criminais
 - iii. Tribunais de Família e Menores
 - iv. Tribunais de Trabalho
 - v. Tribunais Administrativos
 - vi. Tribunais de Comércio
 - vii. Tribunais Marítimos
 - d) Tribunais de Sector (Tribunais de Pequenas Causas)

⁶⁵ Neste momento existem em funcionamento 5 Tribunais Regionais (Bissau, Gabú, Bafatá, Buba e Bissorã), contando o Sul com um Tribunal e o Leste com dois.

Figura 8
Estrutura dos Tribunais



Fonte: Relatório Preliminar do Estudo de Diagnóstico do Sector da Justiça na Guiné-Bissau, 2009, Banco Mundial

Os Tribunais de Sector, criados pelo Decreto-Lei n.º 6/03 de 13 de Outubro, em substituição dos Tribunais Populares de Base⁶⁶, pretendiam estar mais próximos da população, baseando-se num processo essencialmente oral, simples, informal e célere, buscando sempre que possível a conciliação das partes.

⁶⁶ Versão guineense dos Tribunais de Zona cabo-verdianos, inspirados pelos Tribunais Populares Revolucionários soviéticos.

Na sua actividade deveriam privilegiar as soluções baseadas no consenso e na equidade, bem como nos usos e costumes que não contrariem lei expressa.

A sua competência encontra-se limitada em matéria civil a casos com valor da acção até 1 milhão de FCFA e em matéria penal, de pena até três anos.

Estão previstos 42 TS, embora só estejam em funcionamento 22, 6 dos quais em Bissau.

Tabela 7
Recursos Humanos - Tribunais

Supremo Tribunal de Justiça	Pleno		8 Juízes Conselheiros; 8 Desembargadores; 28 Juízes de Direito; 97 Oficiais de Justiça; 7 Secretários e outros Funcionários
	Câmaras	Cível	
		Penal	
		Social	
		Contencioso Administrativo	
Tribunal Regional	Bissau	Vara Crime	4 Juízes, 4 Escrivães de Direito; 1 Secretário Judicial; 5 Oficiais de Diligência; 3 Ajudantes
		Vara Cível	5 Juízes; 1 Secretário; 1 Contador/Secretário; 1 Escrivão de Direito; 5 Oficiais de Diligência; 4 Ajudantes
		Secção de Família e Menores e trabalho	3 Juízes; 1 Secretário Judicial; 1 Escrivão; 3 Ajudantes; 2 Oficiais de Diligências
	Outros	Buba	1 Escrivão Adjunto; 1 Servente
		Gabú	2 Juízes (estando 1 Suspenso); 1 Secretário Judicial; 1 Escrivão; 2 Escrivães Adjuntos; 1 Oficial de Diligência; 2 Empregadas de Limpeza; 1 Guarda-nocturno
		Bafatá	1 Juiz; 1 Escrivão; 1 Escrivão Adjunto; 1 Oficial de Diligência; 1 Secretário; 1 Empregada de Limpeza
		Bissorã	1 Juiz Desembargador; 1 Juiz de Direito; 1 Secretário Do Tribunal; 2 Escrivães; 1 Escrivão Adjunto; 1 Oficial de Diligência; 1 Empregada de Limpeza; 2 Delegado do MP
	Fiscal		

Arbitral	1 Presidente; 1 Vice-Presidente; 1 Secretário Permanente
Militar	1 Juiz Presidente; 1 Juiz Auditor; 1 Promotor de Justiça; 1 Chefe de Gabinete do Presidente; 1 Director Administrativo/Financeiro e do Património; 1 Escrivão; 1 Ajudante do Escrivão; 2 Secretárias; 2 Oficiais de Diligência; 1 Motorista; 1 Agente de Vigilância; 1 Jardineiro; 2 Serventes

Fonte: Relatório Preliminar do Estudo Diagnóstico do Sector da Justiça na Guiné-Bissau, de 2009, financiado pelo Banco Mundial

O Ministério Público tendo como órgão máximo a Procuradoria-Geral da República é o “órgão do Estado encarregado de, junto dos tribunais, fiscalizar a legalidade e representar o interesse público e social e é o titular da acção penal.” (CRGB, artigo 125.º)

A Procuradoria-Geral da República tem a seguinte estrutura formal:

- O Gabinete do Procurador-Geral da República;
- O Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público;
- O Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República;
- O Gabinete de Documentação e Legislação;
- A Advocacia do Estado;
- A Secretaria da Procuradoria-Geral da República;
- O Gabinete de Luta Contra a Corrupção e Delitos Económicos⁶⁷

O cargo de Procurador-Geral da República depende fundamentalmente da confiança do Presidente da República, que o nomeia para um mandato incerto (não existe na lei guineense qualquer disposição quanto à duração do mandato do Procurador-Geral da República, e pode ser exonerado a todo o tempo),

⁶⁷ Criado pelo Despacho n.º 30-G/GPGR/02.

obviamente esta situação não garante minimamente a sua independência, nem tão pouco a sua autonomia.

Se ao nível dos Procuradores da República, apenas encontramos Magistrados licenciados, já no âmbito dos Delegados existem apenas 19 Licenciados em Direito.

No âmbito das polícias encontramos uma rede complexa de forças policiais, espalhadas por nove departamentos, sendo a mais visível a Polícia de Ordem Pública (POP). Beneficiaram de uma profunda alteração em virtude da Estratégia Nacional de Defesa e Segurança, apoiada pela Missão de Reestruturação e Modernização do Sector da Defesa e Segurança (EU-SSR). As novas leis orgânicas das forças policiais, com uma diminuição de entidades, foi recentemente aprovada pela Assembleia Nacional Popular (ANP).

Não contabilizando os locais militares de detenção, até à inauguração dos “novos” estabelecimentos de Mansôa e de Bafatá, existiam, em todo o território, 5 locais que funcionavam como estabelecimentos prisionais, como locais de detenção.

Em Bissau encontramos locais de detenção na 1.^a e 2.^a esquadra, fazendo parte da Polícia de Ordem Pública e nas instalações da Polícia Judiciária.

Em Gabú e em Bafatá existe um local de detenção, igualmente sob tutela da Polícia de Ordem Pública.

A população detida/prisional cifra-se em cerca de 60 indivíduos, dos quais, apenas 20 se encontram a cumprir pena de prisão efectiva, depois do trânsito em julgado de sentença condenatória. A maioria dos condenados encontra-se a cumprir pena por homicídio, os restantes têm uma situação indefinida, entre prisões preventivas, “ordem do tribunal” e “detidos pelo MP”, o aconselhamento jurídico efectivo é raro.

No âmbito da actividade da UNODC⁶⁸, foram inauguradas no dia 22 de Setembro de 2010⁶⁹, dois estabelecimentos prisionais de pequena dimensão em Mansôa em Bafatá. Segundo conseguimos apurar os trabalhos de concepção estrutural de recuperação foram coordenados por peritos brasileiros.

A actividade da Cooperação Portuguesa no âmbito da Polícia Judiciária foi implementada na sequência de “um acordo assinado em Outubro de 2006, entre Lisboa e Bissau, prevendo a reestruturação, formação e apoio técnico-criminal entre as duas Polícias Judiciárias” e incrementou-se em consequência da Conferência Internacional Contra o Narcotráfico na Guiné-Bissau, que decorreu em Dezembro de 2007, em Lisboa, onde se estabeleceu “uma estratégia comum de luta e o comprometimento da comunidade internacional na doação de fundos para ajudar a combater o tráfico de droga” (Relatório Anual – PJ:2009).

Neste momento encontra-se um assessor permanente português junto da Polícia Judiciária guineense, sendo que a sua actividade não se limita à formação e à coordenação geral da formação, mas também desenvolve actividades em diversas outras áreas como no âmbito da revisão e adequação dos quadros legais da instituição.

A realização de cursos em Cabo Verde ministrados pela Polícia Judiciária Portuguesa e financiados pelos EUA, denota uma boa articulação entre vários dadores institucionais, bem como o reforço da cooperação entre países.

⁶⁸ Portugal contribuiu com cerca de 3 milhões de euros, um milhão por ano, para o Plano Operacional de Combate ao Narcotráfico na Guiné-Bissau para 2007-2010, assinado na Conferência Internacional sobre Droga na Guiné-Bissau, realizada em Lisboa, em 19 de Dezembro de 2007. Refere-se que os valores atribuídos à UNODC não surgem na tabela que nos foi fornecida pelo IPAD, no âmbito da contabilização da Ajuda Pública ao Desenvolvimento – Multilateral – 2000-2009 (ver dados em Anexo).

⁶⁹ Coincidindo com o período de realização dos trabalhos de campo.

Aliás a cooperação portuguesa na área da PJ, pelos dados a que tivemos acesso, colabora activamente com outras organizações internacionais, como é o caso da UNDOC e da EU (Missão PESD/EU).

Entre advogados e advogados estagiários a Ordem dos Advogados (OAGB) conta com quase 160 inscritos, embora apenas 60 sejam Advogados em exercício, concentrando a sua actividade profissional na cidade de Bissau.

Tabela 8
Advogados, Advogados Estagiários e Solicitadores Inscritos na OA

Advogados	Com suspensão voluntária	7
	Com suspensão por incompatibilidade	13
	Em exercício	60
	Total	80
Advogados Estagiários	Com suspensão voluntária	14
	Com suspensão por incompatibilidade	2
	Em exercício	61
	Total	77
	Inscritos por Ano	2005-31 2006-37 2007-17
Número de Advogados por Habitante		1/10.000
Domicílio Profissional		Bissau

Fonte: Relatório Preliminar do Estudo Diagnóstico do Sector da Justiça na Guiné-Bissau, de 2009, financiado pelo Banco Mundial

Ao contrário da realidade da Ordem portuguesa, a OAGB a Ordem foi constituída por acto notarial (Boletim Oficial nº 52 de 28 de Dezembro de 1992) tendo o Governo posteriormente reconhecido a Ordem como “pessoa colectiva de direito privado e de utilidade pública” (Decreto nº 13/94 de 7 de Abril de 1994).

O papel na OAGB é fundamental para concretizar o direito constitucionalmente consagrado de acesso à justiça (art. 32.º da CRGB), muito embora, conforme referiram os seus dirigentes, a OAGB não beneficie de qualquer tipo de transferência de verbas por parte do Ministério da Justiça.

O Ministério da Justiça terá afectado cerca de 12 milhões de FCFA para a OAGB no orçamento de 2009/2010, mas até à data do trabalho de campo (Setembro de 2010) ainda nada havia sido transferido.

A sua limitada actuação territorial, a inexistência de regulamentação clara sobre o patrocínio oficioso, conjuntamente, com o elevado custo (bem como lentidão) processual, torna o acesso a um Advogado inacessível para a maior parte da população do país.

Da percepção que têm da cooperação, sublinhando que esta não tem passado pela Ordem, referem a Faculdade de Direito de Bissau como a melhor coisa que a cooperação portuguesa tem na Guiné-Bissau, fornecendo juristas de elevado valor, com uma formação de alto nível e que não vão abandonar o país depois de obterem a licenciatura.

Uma área que consideram ser muito relevante é a necessidade em se actualizar legislação e mesmo aqui, referem o importante papel que a FDB está a desenvolver.

Refere ainda que deveriam existir mais acções de formação para os magistrados e restantes funcionários judiciais.

A OAGB está a beneficiar do apoio do PAOSED para a instalação de uma sede para a Ordem dos Advogados, que será num dos edifícios mais emblemáticos da cidade de Bissau, junto ao antigo Palácio Presidencial, a Ordem dos Advogados funciona, actualmente, num espaço cedido pelo próprio Bastonário.

Quanto à elaboração de diplomas pela cooperação internacional, só ultimamente tem havido mais cuidado, tendo a OAGB sido, desde há 5 anos, sempre chamada a pronunciar-se.

Nos diplomas que foram financiados pelo PAOSED, a OA foi sempre chamada.

O Bastonário refere que o Advogado é também “uma primeira porta de acesso à Justiça, o que não significa aos Tribunais”, os Advogados, refere, “têm feito este trabalho de forma graciosa, pois o MJ não tem meios para lhes pagar, seria no mínimo pouco compreensível se o MJ, ou a própria comunidade internacional, alocasse meios para outras pessoas (PARALEGAIS), que nem são obrigados por qualquer código deontológico, e que não aproveitasse o papel dos Advogados, inclusive para implementar a tão necessária cobertura territorial.”

[Enquadrando Indica a Lei Geral do Trabalho, feita por um Professor português, de Coimbra, em 1986, como exemplo paradigmático de uma má legislação, feita sem considerar a realidade social da GB e sem participação de juristas nacionais.

Quanto ao acesso ao Direito, refere que a GB tem mais de 25 etnias e, neste particular existe um longo caminho a percorrer.

A justiça na GB é muito cara, lenta, é “injustamente lenta”.

Na GB há juízes em número suficiente, o problema é que não produzem muito.

Não devemos esquecer que o Advogado é também uma primeira porta de acesso à Justiça.

Se Advogados têm feito este trabalho de forma graciosa, pois o MJ não tem meios para lhes pagar, seria no mínimo pouco compreensível se o MJ, ou a própria comunidade internacional, alocasse meios para outras pessoas (PARALEGAIS), que nem são obrigados por qualquer código deontológico, e que não aproveitasse o papel dos Advogados, inclusive para implementar a tão necessária cobertura territorial.

Refere a cooperação portuguesa é fundamental, principalmente a nível da formação.

Indica a formação pós universitária, de seguimento, de acompanhamento, da prática, como a tónica futura da cooperação. A cooperação tem de sair do gabinete, tendo já os conhecimentos, devemos preparar a sua aplicação prática.

Por último diz que Portugal se descuida muito com as pessoas que forma.

Portugal não sabe aproveitar esta questão. Duvida que a Embaixada saiba o que fazem as pessoas licenciadas em Portugal e que regressaram à GB, ao contrário da França. A França faz reuniões com todas as pessoas formadas em França. Portugal que tinha um potencial muito maior para fazer o mesmo, não aproveita o capital de simpatia que os guineenses têm em relação a Portugal.]

A área da Justiça é também partilhada por algumas ONG que, mesmo sem qualquer apoio da Cooperação Portuguesa, ao contrário do que se passa com os EUA (USAID), desenvolvem actividades de relevo, nomeadamente a nível do aconselhamento jurídico e no apoio aos grupos mais vulneráveis, como as mulheres vítimas de agressões e as crianças, a Liga Guineense dos Direitos Humanos (LGDH) é uma organização de Promoção, Protecção e de Defesa dos Direitos Fundamentais da Pessoa Humana. Foi fundada em Bissau a 12 de Agosto de 1991, onde tem a sua sede. Define-se como pessoa colectiva, de direito privado, de utilidade pública, que goza de personalidade jurídica, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial.

A Liga é uma associação nacional Não-Governamental, apartidária, laica e sem fins lucrativos.

É a única organização com presença nacional, estando presente mesmo no Arquipélago dos Bijagós.

Também o recentemente constituído Gabinete de Estudos - Informação e Orientação Jurídica (ONG) resulta de uma ideia concretizada por alunos finalistas do curso de Direito da Faculdade de Direito de Bissau e que estando a dar os primeiros passos, conta, apenas, com a ajuda da cooperação italiana,

através de uma ONG italiana a trabalhar na Guiné-Bissau. O seu enfoque é o acesso ao Direito e à Justiça, sendo que muitas dezenas de pessoas acorrem já a este Gabinete.

Embora a problemática da fuga de quadros qualificados⁷⁰ seja uma realidade na Guiné-Bissau, não assistimos, na área da justiça e ao contrário daquilo constante, através de uma referência geral, no Relatório PROJUST.

Tal facto muito se fica a dever ao trabalho desenvolvido pela Faculdade de Direito de Bissau, fruto de um acordo de cooperação entre Portugal e a Guiné-Bissau, que completa em 2010, 20 anos de existência.

No relatório de actividades de 2008/2009 refere-se: “O total de licenciados em Direito desde o início da actividade da Faculdade de Direito de Bissau é actualmente de 239 Licenciados”.

A actividade da Faculdade de Direito de Bissau estende-se muito para além do ensino universitário propriamente dito, desempenhando um papel, referido por todos os entrevistados, como fundamental na Guiné-Bissau.

Principalmente através do seu Centro de Estudos e Apoio às Reformas Legislativas, é responsável pela organização de inúmeras conferências, presta apoio aos órgãos de soberania, colaborou activamente com o PAOSD, apresentando anteprojectos de Lei, propostas de revisão de Códigos, nomeadamente do Código Penal e Processo Penal, publica colectâneas de legislação das mais diversas áreas e, no âmbito da colaboração com o PNUD, procedeu à “Recolha e Codificação de Mecanismos tradicionais de resolução de Conflitos Utilizados Contemporaneamente na República da Guiné-Bissau e Apuramento do Estatuto Jurídico da Mulher ao Nível Desses Mecanismos Tradicionais de Resolução de Conflitos”.

⁷⁰ Contrariamente àquilo que se verificou em São Tomé e Príncipe.

Em 2008 concluíram a licenciatura 30 alunos, sendo que “a esmagadora maioria já obteve uma colocação profissional adequada à formação jurídica ministrada”, sendo relevante referir que todos se mantêm na Guiné-Bissau.

Em entrevista à Revista do Ministério da Justiça⁷¹, de Novembro de 2009, o Director da FDB afirma que “cerca de 70% dos magistrados do Ministério Público guineenses provêm da Faculdade de Direito de Bissau”.

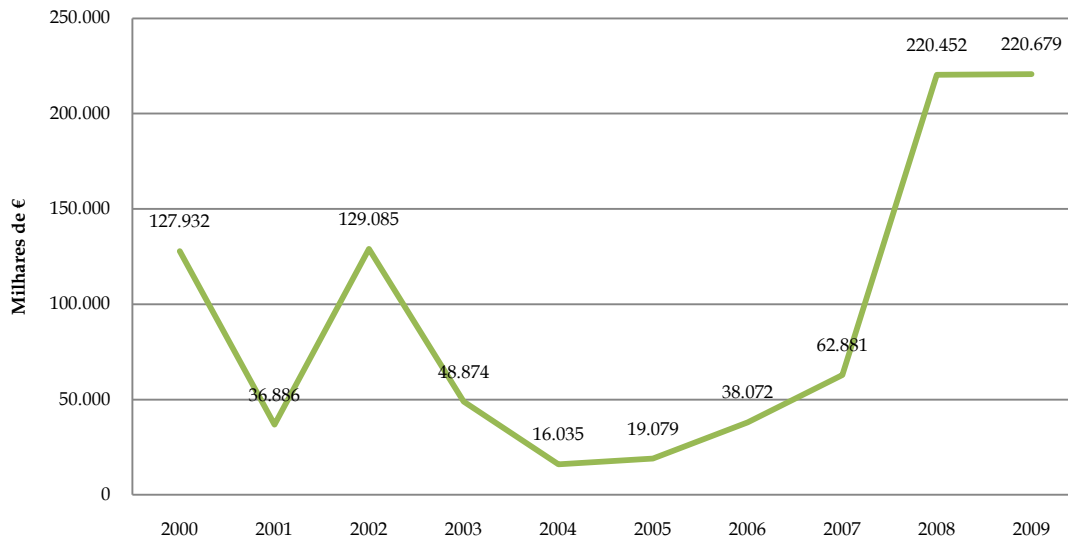
A cooperação portuguesa na área da justiça desenvolvida com a Guiné-Bissau

A fraca cobertura territorial do sistema judicial, as infra-estruturas insuficientes e a falta de legislação determinam ainda um acesso à justiça por parte do cidadão comum muito aquém do necessário, particularmente fora da capital.

De 2000 a 2009 foram executados pelo Ministério da Justiça (incluindo continuação de projectos já existentes e início de novos projectos) 12 grandes projectos de cooperação na área da justiça, correspondentes a outras tantas acções anuais, perfazendo em termos económicos, 919.975 mil euros.

⁷¹ A Revista do Ministério da Justiça é uma publicação propriedade do Ministério da Justiça, com uma tiragem de 1000 exemplares e distribuição gratuita, permite, nas palavras do Ministro da Justiça, aos leitores, aos operadores do nosso sistema de justiça e aos cidadãos, em geral, conhecerem e analisarem aspectos concretos da prática judiciária nacional”.

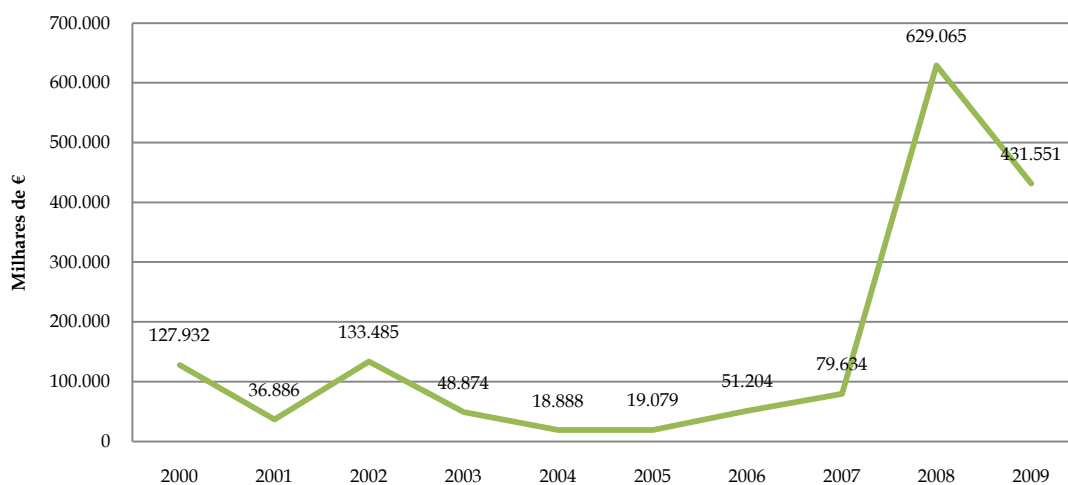
Gráfico 17
APD - Ministério da Justiça (2000-2009)



Fonte: IPAD

Por outro lado os valores globais de APD para o desenvolvimento dos serviços legais e judiciários tiveram a seguinte evolução na Guiné-Bissau, constatando-se a similitude de grandes curvas entre a APD (Geral: Desenvolvimento dos serviços legais e judiciários), com a APD (Ministério da Justiça):

Gráfico 18
APD - Desenvolvimento dos serviços legais e judiciários - Guiné-Bissau



Fonte: IPAD

As grandes linhas de actuação bilateral mantiveram-se estreitamente centradas numa cooperação fundamentalmente quadripartida, centrada no apoio às reformas legislativas, à realização de assessorias, à formação técnica e à oferta de bens e/ou equipamentos, nomeadamente bibliotecas jurídicas.

O Programa Indicativo de Cooperação (PIC) de 2000-2002, assinado em Julho de 2000, apresentava como eixos fundamentais de intervenção: a Valorização dos Recursos Humanos; a Promoção das condições sociais e de saúde; o Apoio ao Desenvolvimento sócio-económico; o Apoio à consolidação das instituições; à Cooperação inter-municipal e à Contribuição para organismos multilaterais e cooperação financeira.

Por sua vez o PIR-PALOP II, financiado no âmbito do 8.º FED definia três domínios principais de concentração, sendo que as “instituições e a administração” absorviam cerca de 31% do orçamento, dando especial atenção ao desenvolvimento do sistema judiciário, à informação para o desenvolvimento das capacidades legislativas e judiciais.

O PIC 2005-2007, enquadrando-se com a Estratégia Guineense de Desenvolvimento e de Redução da Pobreza (EGDRP), tendo em vista a “redução da pobreza, que atinge 764 672 dos 1 181 641 habitantes (64,7% da população)”, estratégia sintetizada no “Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza - DENARP”, que se articula em torno de quatro eixos principais, designadamente:

Eixo 1: A criação de condições para um crescimento rápido e acelerado;

Eixo 2: O aumento do acesso aos bens sociais fundamentais;

Eixo 3: A implementação de programas direccionados para o alívio da pobreza;

Eixo 4: A melhoria da governação.

Apresenta como um dos eixos prioritários a capitação Institucional com uma intervenção centrada na formação de recursos humanos e à assistência técnica, sendo que na Justiça se dá particular incidência na formação dos Magistrados em Portugal no CEJ e na elaboração de leis e regulamentos relativos aos investimentos privados na Guiné-Bissau em harmonia com a legislação comunitária (CEDEAO e UEMOA).

O PIC 2008-2010 enquadra a justiça no eixo estratégico da Boa governação, participação e democracia, na área de intervenção dedicada ao apoio à Administração do Estado, juntamente com a Segurança e as Finanças.

Dá-se especial atenção à concretização do Plano de Emergência de Combate ao Narcotráfico, apresentado pelo Governo da Guiné-Bissau, tendo sido posteriormente, pela ONU, através do Escritório das Nações Unidas contra as Drogas e Crime (UNODC) elaborado, em conjunto com as autoridades guineenses, o Plano Operacional de Combate ao Narcotráfico na Guiné-Bissau, o qual vigorou entre 2008 e 2010, encontrando-se o Plano Operacional dividido em três fases.

Com a finalidade de mobilizar apoios financeiros para a aplicação do Plano Operacional da UNODC, Portugal promoveu, juntamente com as autoridades guineenses, a realização da Conferência Internacional sobre o Narcotráfico na Guiné-Bissau, que teve lugar em Lisboa a 19 de Dezembro de 2007.

Sendo que a cooperação portuguesa actua directamente nas várias fases, em especial na fase II, através da colaboração entres as Polícias Judiciárias, no apoio aos órgãos judiciais e na ajuda que está a ser levada cabo, em situação de terreno muito exigentes, pela Direcção Geral dos Serviços Prisionais (DGSP).

Para além das áreas clássicas de intervenção, neste documento, refere-se que se apostará na “na promoção de sinergias entre os vários actores envolvidos, estabelecendo uma ponte entre as instituições e órgãos da justiça com a

sociedade civil, sendo uma das suas componentes essenciais, entre outras, a Ordem dos Advogados e as Instituições Universitárias.”

Por último não pode deixar de ser referido, embora se localize já fora do nosso âmbito de análise a aprovação muito recente, num esforço coordenado pelo PNUD que indicou, inclusivamente, um assessor para trabalhar junto do Ministério da Justiça, de um programa quinquenal da “Política para o Sector da Justiça 2010-2015”.

Este documento, apresentado no Fórum Nacional de Justiça, estabelece as prioridades e principais alterações necessárias para a área da justiça na Guiné-Bissau, fundando-se em quatro estratégias fundamentais, no âmbito da criação de infra-estruturas adequadas para o desempenho das atribuições institucionais, de uma ampla e coerente reforma legislativa e divulgação da legislação em vigor, da capacitação profissional de todos os actores judiciais e da promoção do acesso à justiça e à plena cidadania.

Constatações, desafios e expectativas sobre a cooperação portuguesa

Na Guiné-Bissau a Cooperação Portuguesa é considerada com absolutamente fundamental e positiva.

Portugal é o maior parceiro bilateral da Guiné-Bissau, sendo também responsável pela sensibilização de alguns outros países, para as necessidades particulares deste país.

Este protagonismo conduz à necessidade, referida por vários actores entrevistados, de Portugal assumir plenamente e sem complexos, a sua relevância neste pequeno país, chamando a si a coordenação das actividades de cooperação levadas a cabo por outras entidades isoladamente.

As informações recolhidas e confirmadas por vários entrevistados de que teria sido a Cooperação Portuguesa a abandonar um encontro mensal de coordenação de cooperações na área da justiça, com o preenchimento de uma matriz de todas as acções nesta área é absolutamente incompatível com a visão do actual papel da cooperação para o desenvolvimento.

Acreditamos que deveria ser Portugal a liderar acções como esta, em especial nos países onde, de facto, é o maior doador e onde essa liderança é desejada.

É urgente a identificação, ouvindo as estruturas governamentais guineenses e não apenas os ministros, de áreas onde a cooperação portuguesa pode realmente fazer a diferença, não tentando fazer tudo, em todos os países, com a dispersão de meios que isso significa.

A área da formação é referida por todos como a principal mais-valia de Portugal, devendo por isso ser capitalizada.

Reclama-se igualmente um aumento das acções de formação, não tanto as de nível teórico e de formação inicial, mas fundamentalmente as de maior pendor prático e de formação avançada.

A recente aprovação de um documento de política nacional para o sector da Justiça na Guiné-Bissau, para os próximos cinco anos, cuja elaboração teve o apoio do PNUD e de um consultor brasileiro que desenvolve a sua actividade junto do próprio Ministério da Justiça, constitui uma oportunidade de identificar, com alguma certeza e com um prazo relativamente grande as acções específicas onde Portugal pode actuar e fazer alguma diferença.

A relação da Cooperação Portuguesa com as ONG é fundamental, mas até aqui (tendo-se confirmado o facto de só existir um projecto aprovado nesta área durante os 10 anos de avaliação) tem sido inexistente. O papel que estas podem ter, usufruindo da sua relação de proximidade com as populações é

absolutamente fundamental para o acesso ao direito da população, bem como para a consciencialização dos direitos (educação cívica).

O modelo de funcionamento da cooperação na Polícia Judiciária, assente na presença efectiva de um Agente com grande experiência e que não se limita às suas obrigações contratuais estritas, tem funcionado muito bem e, segundo informações recolhidas, o Governo da Guiné-Bissau deseja que o mesmo modelo seja utilizado junto dos “novos” Serviços Prisionais.

O domínio das reformas legislativas, para além de levantar problemas específicos da Guiné-Bissau, nomeadamente pelo quadro especial fruto da integração sub-regional, deve ser tratado com especial cuidado, procurando integrar sempre consultores nacionais. A mera reprodução de modelos é muito tentadora, mas muito ineficaz num país com múltiplas fontes de direito convencional e, a outro nível, com mais de vinte grupos étnicos.

No sector penitenciário existem grandes carências, que não foram significativamente diminuídas pelo programa da UNODC no âmbito do qual Portugal alocou cerca de um milhão de dólares. A construção dos novos estabelecimentos mereceu duras críticas por parte dos técnicos superiores e guardas prisionais portugueses, que se encontravam em acção de formação aos guardas prisionais da Guiné-Bissau e que, contando com a sua larguíssima experiência e competências, identificaram de imediato graves falhas de planeamento e segurança (recorde-se que a ONUDC recorreu a especialistas brasileiros para a execução do desenho técnico e planificação dos novos estabelecimentos prisionais).

A Polícia Judiciária debate-se com o problema de não ter um laboratório científico, tendo esse pedido sido já feito a Portugal. A produção de prova “científica” está também limitada, tendo sido referido pelo próprio PGR que não tendo acesso a ela, mesmo depois de fazer vários pedidos, inclusive a

Portugal e não tendo resposta, não pode em absoluto fazer uma acusação válida.

Não existe qualquer acordo bilateral entre as autoridades e o INML, o que poderia facilitar a execução de algumas perícias.

A situação nos registos e notariado é preocupante, sendo que, segundo informações recolhidas, as acções de cooperação levadas a cabo pelo Brasil, não tiveram qualquer consequência prática, não tão pouco o pagamento do registo a milhares de crianças, por parte da UNICEF. Segundo apurámos juntos dos técnicos superiores dos do Instituto dos Registos e Notariado, que se encontravam na Guiné-Bissau em acção de levantamento de necessidades específicas e para formulação de um programa de actividades e de formação, os registos realizados são tão incompletos que não podem ser utilizados.

Durante uma sessão pública relativa ao início da formação dos guardas prisionais, que teve lugar no Salão Nobre do Ministério da Justiça, constatou-se igualmente a absoluta necessidade de tornar todas as actividades onde exista a presença da Cooperação Portuguesa, profissionais.

A imagem de profissionalismo, que julgamos importante, não é compatível com um logótipo da Cooperação Portuguesa pintado num pano branco, já muito desbotado, torto e suportado por um cordel, enquadrando a cerimónia e a oferta de equipamento.

Existindo já uma imagem padrão da Cooperação Portuguesa, esta pode facilmente ser potenciada, recorrendo-se, por exemplo, a formas padronizadas de colocar símbolos e logótipos em eventos semelhantes, através de suportes reutilizáveis, estáveis e duradouros, de maior facilidade de instalação e que, simultaneamente, conferem maior dignidade e profissionalismo a actos onde a Cooperação Portuguesa é, de facto, a principal impulsionadora.

7.4 MOÇAMBIQUE

A análise da cooperação portuguesa na área da justiça a partir dos elementos recolhidos no terreno é precedida de uma breve caracterização de Moçambique. Deste modo, pretendemos dar conta das variáveis em causa para a cooperação ao mesmo tempo que procuramos tornar manifestas as importantes diferenças que compõem os países parceiros em causa na presente avaliação.

Figura 9
Mapa de Moçambique



Tabela 9
Caracterização sumária de Moçambique

MOÇAMBIQUE	
Superfície (em Km2)	799.390
População - Milhões de habitantes	23,4
População urbana, % do total (2010)	38,4
Esperança de vida à nascença (anos)	48,4
Taxa de mortalidade neonatal (por 1000 nados vivos)	43
Literacia (% 15 anos ou maiores)	M: 33,0 H: 57,2
Desemprego	17% (2007)
Inflação	7,1% (2008)
Índice de Desenvolvimento Humano e posição internacional, 2010	(165.º) 0,284 - Desenvolvimento Humano Baixo
Rendimento nacional bruto (RNB) per capita em USD	854
Índice de Pobreza Multidimensional	0,481
Coefficiente de Gini de rendimento	47,1
Assistência oficial para o desenvolvimento: (Total em % do RNB)	22,9
Assentos parlamentares por mulheres (%)	34,8
Línguas mais faladas:	
Língua Oficial - Português	
Línguas Nacionais predominantes:	
Emakhuwa, Xitsonga Ciyao, Cisena, Cishona, Echuwabo, Cinyanja, Xironga, Shimaconde, Cinyungue ,Cicopi, Gitonga, Kiswahili	

Fonte: WHO - World Health Statistics 2010 / Humam Development Report 2010 - UNDP / IPAD

Caracterização da Estrutura do sector legal e jurídico formal, em Moçambique

O sistema de justiça em Moçambique integra as seguintes instâncias (República de Moçambique, 2006):

- *Tribunal Supremo e Tribunais Judiciais;*
- *Tribunal Administrativo;*
- *Conselho Constitucional;*⁷²
- *Procuradoria-Geral da República;*
- *Ministério da Justiça (incluindo os tribunais comunitários);*
- *Ministério do Interior;*
- *Polícia da República de Moçambique;*
- *Provedor da Justiça;*
- *Ordem dos Advogados de Moçambique.*⁷³

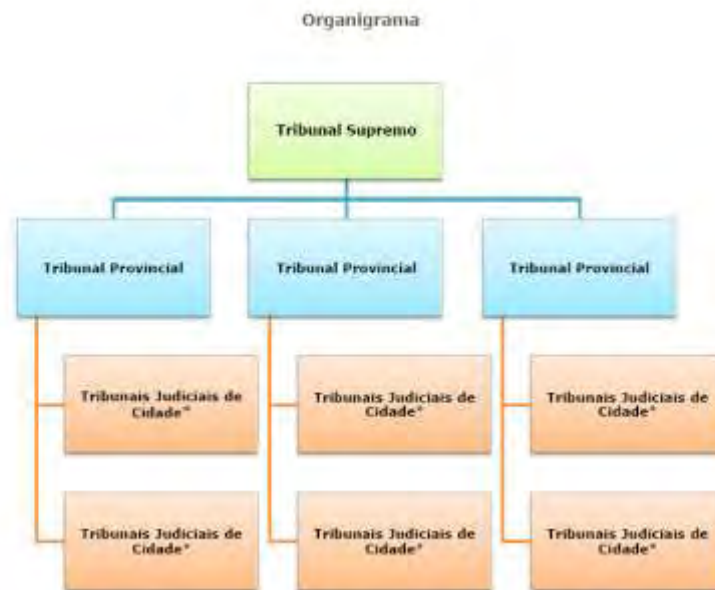
Também é parte do sistema legal e judiciário o *Conselho Superior da Magistratura Judicial (CSMJ)*.

Organigrama dos tribunais – dependentes do TS. A nível da base estes articulam-se com os Tribunais comunitários, que dependem do Ministério da Justiça

⁷² Instituído por força da Lei nº 6/2006, de 02 de Agosto - (Lei Orgânica do Conselho Constitucional) e Lei nº 5/2008, de 9 de Julho - (Lei orgânica do que faz uma alteração pontual de alguns artigos da Lei nº 6/2006, de 2 de Agosto).

⁷³ Instituída através da Lei 7/94, de 14 de Setembro, e cujos estatutos foram oficializados por força da Lei 28/2004, de 29 de Setembro.

Figura 10
Organigrama dos tribunais – dependentes do TS



O *Ministério da Justiça* é o órgão central que, a nível do Estado, é responsável pela direcção, execução e coordenação da área da legalidade e da Justiça.⁷⁴ Enquanto órgão executivo, dirige e fiscaliza a acção dos seguintes órgãos, serviços nacionais e centros:⁷⁵

- Direcção Nacional de Registo e Notariado;
- Direcção Nacional de Prisões;⁷⁶
- Direcção Nacional de Assuntos Religiosos;
- Centro de Formação Jurídica e Judiciária (CFJJ);

⁷⁴ Decreto Presidencial nº5/95 de 1 de Novembro, publicado no Boletim da República nº 44, I Série, de 1 de Novembro de 1995, Suplemento.

⁷⁵ Estatuto orgânico do Ministério da Justiça, publicado no Boletim da República nº 36, I série, de 3 de Setembro de 1997, Suplemento.

⁷⁶ Cabe, por lei, ao Ministério da Justiça, teoricamente, a supervisão das prisões onde estão detidas as pessoas já condenadas por sentença transitada em julgado.

- Instituto Nacional de Patrocínio e Assistência Jurídica (IPAJ).

Sendo assim, apesar de o objecto desta análise se centrar primordialmente no Ministério da Justiça, incluiu também a análise da cooperação existente com algumas outras instituições do sector, nomeadamente pelos tribunais judiciais, pelo Tribunal Administrativo, pela Procuradoria-Geral da República (PGR - Ministério Público), pelo Ministério do Interior, pela Ordem dos Advogados, e pelo Conselho Superior da Magistratura Judicial.

Em termos de funcionamento, até 2001, as diferentes instituições do sector da justiça (incluindo o Ministério do Interior - relativamente à sua responsabilidade pelo policiamento e por algumas prisões) funcionavam em separado, discutindo os seus orçamentos numa base individual, quase sem coordenação. A ausência de uma política sectorial coerente e, em particular, a dificuldade do Ministério da Justiça em assumir um papel claro de liderança do sector, resultaram na não coordenação das actividades. Na transição para o séc. XXI a estratégia escolhida passou pelo reforço da cooperação no planeamento entre estas várias instâncias. Em 2001-2002, dois desenvolvimentos sugeriram uma nova visão ou perspectiva em relação à gestão e ao planeamento coordenados.

No final de 2001, o Tribunal Supremo, o Tribunal Administrativo, a Procuradoria-Geral da República e o Ministério da Justiça procuraram estabelecer, pela primeira vez, um órgão conjunto de coordenação do sector da justiça. Em 2001, através de uma *“deliberação conjunta”*, o Conselho de Coordenação da Legalidade e Justiça (CCLJ) foi informalmente criado, com a intenção de servir de ponte entre as instituições envolvidas no sector da justiça (embora não incluísse, nesta fase, o Ministério do Interior). O CCLJ tinha como principal responsabilidade coordenar e implementar o Plano Estratégico Integrado, mas, na prática, acabou não tendo a projecção desejada pelo facto de o Conselho Constitucional não ter validado a sua constituição.

O Desenvolvimento histórico da justiça em Moçambique

As bases constitucionais

A avaliação da administração da justiça em Moçambique tem de ser feita em função das opções políticas que marcaram a história recente do país.

Um primeiro momento, ligado à criação de uma democracia popular, teve como filosofia política a colectivização dos recursos, subentendendo uma concepção de direitos humanos ancorada numa perspectiva mais global de direitos sociais e económicos, subordinando os direitos políticos e civis aos interesses colectivos. Este período, que vai de 1975 (independência de Moçambique) a 1990, é marcado por uma Constituição que consignou a igualdade e os direitos dos cidadãos, sob a orientação política e ideológica de uma vanguarda partidária – o partido-estado Frelimo.

A reforma constitucional de 1990 rompeu com vários elementos do anterior sistema de justiça (Trindade, 2006; OSISA, 2006), abrindo novas linhas para a transição para o multipartidarismo e implantação de uma economia de mercado, linhas estas que se fortaleceram na Constituição vigente, aprovada em 2004.

A Constituição actual garante, especificamente, entre outros, os princípios da universalidade e da igualdade (art. 35) e da igualdade de género em todos os domínios da vida política, económica, social e cultural (art. 37). Estabelece ainda que “os preceitos constitucionais relativos aos direitos fundamentais devem ser interpretados e integrados de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem e a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos” (art. 42).

Sobre o acesso à justiça e ao papel dos tribunais, o texto constitucional sublinha que todos os cidadãos têm o direito de recorrer aos tribunais “contra os actos que violem os seus direitos e interesses reconhecidos pela Constituição e pela

lei” (art. 70). Garante também o direito de defesa e o direito à assistência e ao patrocínio judiciário a todos os arguidos (art. 62, nº 1). Ao arguido é ainda atribuído o direito “de escolher livremente o seu defensor para o assistir em todos os actos do processo, devendo ao arguido que por razões económicas não possa constituir advogado ser assegurada a adequada assistência jurídica e patrocínio judicial” (art. 62, nº2). Estes artigos estabelecem um compromisso do Estado para com os cidadãos que deverá envolver a promoção da divulgação de informação jurídica; a criação de tribunais acessíveis (judiciais ou comunitários) e o desenvolvimento de mecanismos que garantam que os cidadãos economicamente mais desfavorecidos tenham acesso a um representante legal e o direito de não lhes ser negada a justiça por insuficiência financeira.

Uma das principais inovações da Constituição de 2004 prende-se com reconhecimento do pluralismo jurídico vigente. De acordo com o estabelecido no artigo 4º são reconhecidos “os vários sistemas normativos e de resolução de conflitos que coexistem na sociedade moçambicana, na medida em que não contrariem os valores e os princípios fundamentais da Constituição”. Este artigo procura assim dar corpo à realidade presente no país, onde coexistem diferentes ordens normativas e a meios de resolução de conflitos (Santos, 2006). A Constituição de 2004 reconhece e valoriza também as autoridades tradicionais legitimadas pelas populações e segundo o direito consuetudinário (art. 118, nº 1), assim como consagra o reconhecimento das línguas nacionais (art. 9), mantendo o português o estatuto de língua oficial.

Quanto à organização dos tribunais, a Constituição reconhece o Tribunal Supremo, o Tribunal Administrativo e os tribunais judiciais (art. 223). O Conselho Constitucional, ainda que não esteja listado no artigo acima citado, é também um tribunal judicial (art. 241). A criação de uma instância intermédia de recurso entre o Tribunal Supremo e os tribunais provinciais, bem como a existência de outros tribunais (administrativos, de trabalho, fiscais, aduaneiros, marítimos e comunitários) foi acautelada no artigo 223.

Quanto à gestão dos tribunais judiciais, a Constituição prevê a existência do Conselho Superior da Magistratura Judicial (art. 220), de um Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público (art. 238) e de um Conselho Superior da Magistratura Judicial Administrativa (art. 232).

Outra figura que importa referir, no âmbito desta reforma constitucional é a configuração jurídica do Provedor de Justiça, um órgão singular independente, eleito por maioria de dois terços da Assembleia da República, “que tem como função a garantia dos direitos dos cidadãos, a defesa da legalidade e da justiça na administração pública” e que “aprecia os casos que lhe são submetidos, sem poder decisório, e produz recomendações aos órgãos competentes para reparar ou prevenir ilegalidades ou injustiças” (arts. 256 a 259).

As linhas mestras de mudança do sistema de justiça

O sistema de justiça existente em Moçambique assenta numa interacção complexa de diferentes leis e instituições em que a técnica legal e judicial sofisticada do modelo português é, por vezes, misturada com reformas do período pós-colonial.⁷⁷

A primeira fase (1975-1990) de desenvolvimento do sistema de justiça ficou marcada quer pela existência de poucos juízes e juristas, quer pela opção do governo da jovem república na construção de uma estrutura jurídica de matriz popular. Os objectivos desta reforma foram os seguintes:

a) Estabelecer um mecanismo de controlo sólido e unificado de todas as instituições da justiça por parte do governo (essencialmente pelo Ministério da

⁷⁷A justiça colonial desenvolveu uma estrutura de justiça dualista, oferecendo regimes de justiça diferenciados aos colonos ‘civilizados’ (direito moderno acesso às instituições do Estado de Direito) e aos indígenas, para quem estava reservado o ‘direito costumeiro’ nos seus vários matizes (Meneses et al., 2003).

Justiça), de acordo com as directivas políticas estabelecidas pelo sistema político;

b) Criar um sistema de Tribunais Populares a todos os níveis de administração, em que os juízes eleitos e profissionais trabalhassem em conjunto (Santos e Trindade, 2003).

O sistema de administração da justiça criado procurou articular o modelo moderno/ocidental de administração da justiça com a inclusão de instâncias populares de gestão de conflitos, legitimadas e integradas no sistema.

Se o sistema de justiça 'herdado' era colonial e elitista, havia que o transformar num sistema de base popular, moçambicano e democrático, sensível aos cidadãos e às suas noções de justiça, assentando num modelo único para toda a sociedade, sem discriminação.

É neste contexto que surgem os tribunais populares, tendo como finalidade formal universalizar o acesso dos cidadãos à justiça. Esta opção política configurava uma concepção de justiça e de conflito devedora do modelo político. Ao nível das bases, os tribunais tinham apenas juízes eleitos, que não tinham que aplicar obrigatoriamente a lei 'oficial' na resolução de pequenos conflitos civis e em casos de pequenos delitos criminais. Quando não fosse possível a mediação e a reconciliação, decidiam de acordo com o seu próprio sentido de justiça, tomando em consideração as directivas políticas e a cultura legal local.

Como resultado, assistiu-se à conciliação (ou tentativa de conciliação) de um sistema de administração da justiça estruturalmente assente numa concepção ampla de justiça na base, que, no topo, predefinía uma concepção de conflito,

de justiça e de 'ordem', possibilitando, assim, a legitimação social da natureza ideológica do Estado.⁷⁸

Neste contexto, durante os primeiros 15 anos após a independência, os direitos humanos dos cidadãos foram configurados pela criação "do homem novo", que passava, simultaneamente, pela negação das especificidades culturais das diferentes sociedades tradicionais e pela definição que o poder político fazia dos direitos básicos.

Relativamente aos direitos humanos da mulher e ao seu acesso à justiça, este período esteve repleto de ambiguidades. A criação dos tribunais populares (no quadro do sistema de administração da justiça), a importância social dada à Organização da Mulher Moçambicana e o próprio discurso político emancipatório permitem visualizar o exercício dos direitos humanos da mulher e potenciar o seu acesso às instâncias formais de justiça. No entanto, o discurso político e as instâncias de justiça (através da prática dos seus agentes) exprimiam uma determinada concepção de direitos da mulher que tem as suas fontes de legitimidade no modelo patriarcal.

Esta situação é particularmente clara, quando se constata que, ao mesmo tempo que a burocracia política atenta contra práticas estruturantes da sociedade tradicional (Osório, Andrade e Temba, 2000), manteve inalterável o que considerava a 'normalidade' moderna de relacionamento de género, ou seja, das mulheres e dos homens esperava-se o cumprimento de papéis e funções sociais estruturadas pela desigualdade. Neste sentido, o Projecto de Lei de Família, elaborado em 1978, que procurou traduzir na prática legal a igualdade proclamada no discurso, foi sendo repetidamente adiado e sujeito a sucessivos e estranhos impasses. Como consequência, a lei de Família seria apenas aprovada em 2004.

⁷⁸ Veja-se Santos e Trindade, 2003; Santos, Trindade e Meneses, 2006; Santos, 2006 e Meneses 2007.

Em 1990, a elaboração de uma nova Constituição da República e o desenvolvimento das conversações que puseram fim, em 1992, ao conflito armado, levaram à alteração da anterior filosofia e do exercício dos direitos humanos e da justiça em Moçambique. Este período corresponde ao que se considera ser o segundo momento da história da administração da justiça em Moçambique.

As reformas introduzidas ao abrigo da Constituição multipartidária de 1990 separavam os laços do sistema judicial no topo e na base. Hoje, o poder judicial é independente do governo. Com efeito, Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais de 1992,⁷⁹ rompe com o modelo de tribunais populares e a hierarquia judiciária passa a compreender o Tribunal Supremo, os Tribunais Superiores de Recurso,⁸⁰ os Tribunais Judiciais de província e os Tribunais Judiciais de distrito.

Excluídos da organização judiciária, os tribunais populares de localidade e bairro foram transformados, por lei própria,⁸¹ tribunais comunitários, sob alçada do Ministério da Justiça. Os tribunais comunitários. A estes cabe deliberar sobre pequenos conflitos de natureza civil, conflitos que resultem de uniões constituídas segundo os usos e costumes e delitos de pequena gravidade, que não sejam passíveis de penas de prisão e se ajustem a medidas definidas na lei (art. 3º). A lei prevê igualmente que os tribunais procurem, em primeiro lugar, a reconciliação das partes e, em caso de insucesso, julguem de acordo com “a

⁷⁹ Lei nº 10/92, de 6 de Maio, entretanto revogada e substituída pela Lei nº 22/2007, de 01 de Agosto. Esta nova Lei, que entrou em funcionamento em 2008, trouxe algumas alterações, sendo de destacar a definição clara do papel do Ministério Público como representante do Estado, dos menores e dos ausentes, bem como, na direcção da acção penal; o reconhecimento do papel dos advogados, dos técnicos e dos assistentes jurídicos na administração da justiça.

⁸⁰ Actualmente a serem implantados. A criação dos Tribunais Superiores de Recurso, vem colocar a organização judiciária em conformidade com a Constituição, no que diz respeito à organização, competência e funcionamento dos tribunais judiciais, contribuindo para promover uma maior celeridade processual.

⁸¹ Lei nº 4/92, de 6 de Maio.

equidade, o bom senso e a justiça” (art. 2º). A regulamentação dos tribunais comunitários continua, contudo, por fazer (Gomes et al, 2003).

Macro reformas e programas em Funcionamento

A Visão da Justiça encontra-se materializada no Plano Estratégico Integrado da Justiça II 2009-2014. O acesso à Justiça ocupou igualmente um lugar de destaque nos principais instrumentos de planificação e Programação do País, tais como a Agenda 2025, o Plano de Acção de Redução da Pobreza Absoluta II 2006-2009 (PARPA II) e o Plano Quinquenal do Governo (PQG) 2005-2009.

As reformas que o país conheceu no período sob análise incluíram vários momentos:

- O Plano de Acção Para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA), aprovado em 2001 e que entrou em funcionamento em 2002, associou a melhoria na boa governação e justiça à redução da pobreza absoluta. Em 2006 entrou em vigor o PARPA II que se estendeu até 2009. O PARPA II definiu os pilares fundamentais da luta contra a pobreza absoluta, onde a boa governação, a legalidade e a justiça sobressaem com ênfase, destacando-se:

- Acelerar o crescimento económico através da produção agrícola e do apoio ao sector privado;

- Melhorar o acesso aos serviços de saúde básicos assim como à educação básica;

- Ampliar o desenvolvimento económico a longo prazo apoiando a expansão de infra-estruturas básicas (estradas rurais, escolas e apoio energético);

- Promover a boa governação e os direitos humanos através das reformas do sector público e do sector legal;

- Assegurar o meio ambiente para as gerações actuais e vindouras através de um maneio efectivo dos ecossistemas e dos recursos naturais.⁸²

No período sob avaliação principal objectivo do Governo para o sector da Justiça esteve centrado no aumento da capacidade e da eficiência do sistema de administração de justiça como um todo, como alguns dos indicadores que de seguida se discutem revelam.

- As políticas do governo relativas à legalidade, à organização da justiça e às prisões, as principais linhas das reformas na justiça foram traçadas recentemente no **Plano Estratégico Integrado** (PEI, Fevereiro de 2002-2008 e PEI II, de 2009 em diante);

- Os **Planos Operacionais das várias instituições da justiça** (POPEI, Setembro de 2002);

- A nova **Política Prisional** de 2002;

- A nova **Lei de administração da justiça, aprovada em 2007** (Lei da Organização Judiciária, Lei 24/2007, de 20 de Agosto), que redefine as competências dos tribunais aos vários níveis, com destaque para o aumento das competências dos Tribunais Distritais e a introdução dos Tribunais Superiores de Recurso, uma instância intermédia entre os Tribunais Judiciais e o Tribunal Supremo, numa tentativa de reversão dos efeitos da estrutura excessivamente vertical, que dificulta o acesso à justiça pelos cidadãos, devido à sua proverbial sobrecarga e conseqüente morosidade. A lei também busca melhorar a articulação dos tribunais judiciais com os tribunais comunitários, no âmbito do reconhecimento e valorização do pluralismo jurídico, que passa pela valorização de formas locais de resolução de conflitos.

⁸² O PARPA II agrupou os objectivos estratégicos em torno de três pilares principais: Governação, Capital Humano e Desenvolvimento Económico, que se desdobram em temas transversais.

- O Plano Estratégico de Defesa Legal dos Cidadãos Carenciados (PEDLCC) 2008-2013, a ser implementado pelo IPAJ.

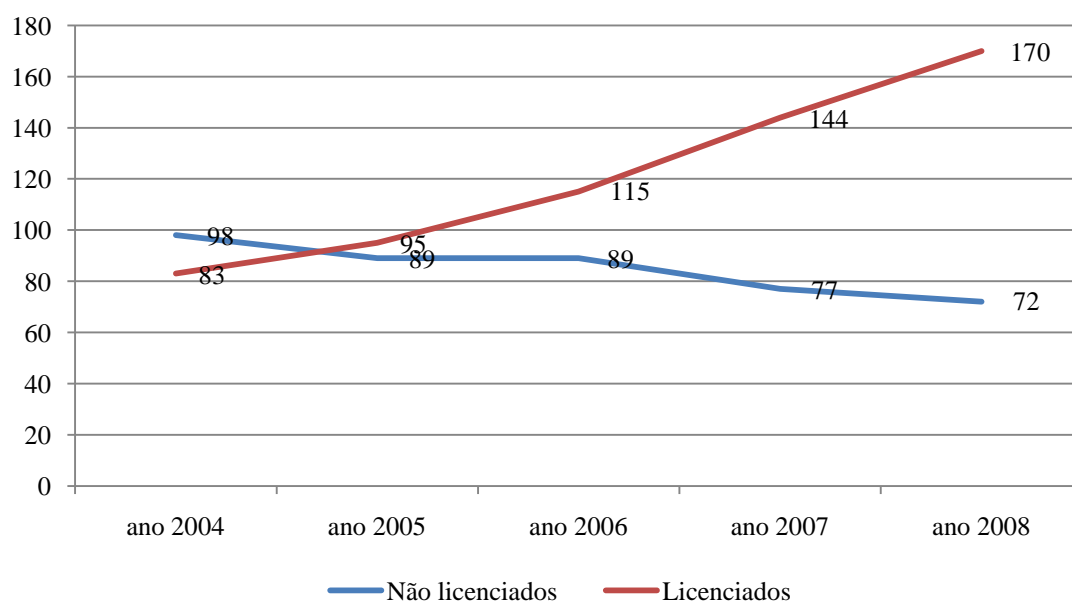
A Justiça em dados: breve análise

O número de profissionais qualificados da área jurídica tanto no poder judicial como nos tribunais aumentou, mas continua a ser demasiado reduzido e a sua distribuição não é uniforme, não conseguindo satisfazer a procura da justiça por parte da população.

Os dados disponibilizados apontam que Moçambique apenas possui 36% do total de juizes e procuradores que necessita, para uma administração da justiça efectiva e eficiente.

Neste momento, o país conta com cerca de 240 magistrados judiciais, dos quais apenas 221 exercem efectivamente a judicatura.

Gráfico 19
Evolução do número de magistrados judiciais



Fonte: MJM

Destes, conforme o gráfico aponta, cerca de 70% têm formação superior ou seja, um juiz para 90.500 habitantes. Em dados recentes, o Supremo Tribunal indicava ainda que apenas 7% dos 1.429 funcionários dos tribunais tinham concluído o ensino superior. Arrola-se ainda os salários baixos, a corrupção, os atrasos na deliberação de casos e as omissões no tratamento de outros.

Em termos de volume de casos, em 2009, por exemplo, os tribunais judiciais registaram a entrada de 115.525 processos e deram por findos, por julgamento, 120.364 processos. Do universo dos processos findos por julgamento 85.597 pertencem aos tribunais judiciais de distrito, 34.467 aos tribunais de província e 300 ao Tribunal Supremo.⁸³

Os parceiros de cooperação para o desenvolvimento têm vindo a expressar a sua preocupação pelo facto de mesmo com um aumento no número de magistrados judiciais no país e a entrada em funções de novos administradores judiciais para os tribunais provinciais, não se traduza em mais casos julgados. Assim, propõem um diálogo mais aprofundado que permita compreender melhor as principais razões que impedem um aumento no número de casos julgados e decididos.

⁸³ O sistema judicial registou em 2008 123.293 processos julgados por sentença *strictu sensu*, representando um decréscimo de 2% em relação ao ano de 2007. No entanto, esta redução ocorreu apenas nalguns Tribunais.

O número de processos entrados a nível dos tribunais judiciais em 2008, foi de 111.767 contra 109.582 em 2007, e o dos casos pendentes foi de 147.527 em 2008, contra 169.650 em 2007, notando-se uma tendência de redução de pendências a nível global de 13%. Por outro lado, em 2008, o número dos casos transitados baixou de 147.527 em 2007 para 120.439 em 2008, numa redução de 18%, em virtude do aumento da produtividade na tramitação dos processos nos tribunais judiciais, não obstante a redução em alguns Tribunais Judiciais de província e também do aumento do número de processos findos por outros motivos.

A situação não é diferente para o caso dos magistrados do Ministério Público. Esta magistratura integrava 176 magistrados, dos quais 63 têm curso superior.

A administração da justiça formal não abrange a maioria da população, uma vez que apenas 73% dos distritos possuem tribunal,⁸⁴ a maior parte dos quais a funcionar em más condições, faltando juízes e pessoal qualificado; já os tribunais comunitários trabalham de forma isolada, recebendo muito pouco apoio do sector da justiça formal.

Os tribunais comunitários – fruto da transformação dos tribunais populares de localidade – executam a ‘justiça’ fora do sistema judicial, embora sob controlo do Ministério da Justiça. Actualmente o país conta com mais de 1.618 tribunais comunitários (assistidos por cerca de 10 mil juízes), distribuídos por todo o país.

Na polícia o quadro é mais crítico, com apenas 1,2% dos agentes possuindo formação superior (República de Moçambique, 2008: 20-24).

O grupo de trabalho sobre a reforma do sector da justiça (PARPA II) apontou, em 2005, que “a superlotação das cadeias, a falta de serviços de assistência e defesa legal para os necessitados, a insegurança no cumprimento das obrigações contratuais, mesmo no âmbito dos pequenos negócios, as carências da administração da justiça formal e informal a nível dos distritos e das localidades” como elementos de bloqueio ao bom desempenho do sector da justiça em Moçambique.

A actual Constituição da República de Moçambique, como referido anteriormente (art. 62) garante o acesso dos cidadãos aos tribunais e garante aos

⁸⁴os dados estatísticos disponíveis indicam que dos 128 distritos judiciais, somente 93 possuem tribunais judiciais em funcionamento em 2008.

arguidos o direito à defesa e o direito à assistência jurídica e patrocínio judiciário. Nesta perspectiva, no número 2 do mesmo artigo, a Constituição consagra o direito do arguido escolher livremente o seu defensor para o assistir em todos os actos do processo, assegurando aos que, por razões económicas, não possam constituir advogado a adequada assistência jurídica e o patrocínio judicial. O artigo 63 da Constituição define as garantias para o exercício do patrocínio forense, um elemento essencial à administração da justiça.

Na realização dos direitos humanos e no acesso à justiça confluem vários elementos, entre os quais a garantia de uma efectiva capacidade jurídica aos cidadãos, principalmente àqueles que não dispõem dos conhecimentos técnicos necessários para defenderem os seus interesses junto às instâncias competentes do sistema de justiça de Moçambique, de modo a efectivarem a sua génese de sujeitos do direito.

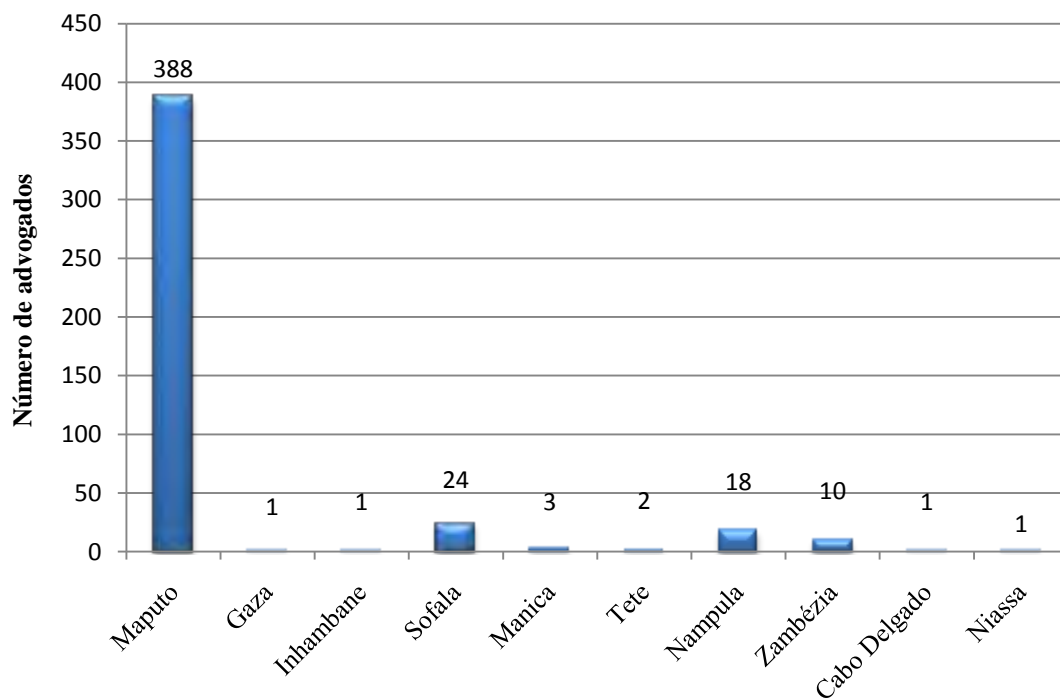
Nos anos 1990, face aos novos desafios que o Estado Moçambicano enfrentava, passou a ser permitindo o exercício privado da advocacia. Em 1994 foi criada a Ordem dos Advogados;⁸⁵ como forma do Estado garantir o livre acesso dos cidadãos aos tribunais, bem como o direito de defesa e à assistência jurídica e patrocínio judiciário aos cidadãos carenciados, foi criado o Instituto do Patrocínio e Assistência Judiciária (IPAJ), definido pelo seu respectivo Estatuto Orgânico como sendo “a instituição do Estado que visa garantir a concretização do direito de defesa, proporcionando ao cidadão economicamente desprotegido, o patrocínio judiciário e a assistência jurídica de que carecer”.⁸⁶

⁸⁵Lei n.º 7/94, de 14 de Setembro.

⁸⁶Lei n.º 6/94, de 13 de Setembro. O Estatuto Orgânico do IPAJ foi aprovado através do Decreto n.º 54/95, de 13 de Dezembro, regulando o seu funcionamento a nível central, nas delegações provinciais e distritais. O IPAJ tem, entre outras atribuições, as funções de coordenar o exercício do patrocínio judiciário, bem como o serviço público prestado pelos advogados estagiários, zelar pelo cumprimento das regras de deontologia dos seus membros e exercer o poder disciplinar, e participar na divulgação das leis.

No que concerne ao apoio na promoção do acesso ao direito e à justiça, a Ordem dos Advogados (OAM) define este tema como central no seu plano estratégico de 2009. O número de advogados tem conhecido um grande crescimento no país, tendo a OAM vários protocolos de cooperação assinados com vários países. Como foi apontado, a Ordem colabora directamente com as suas congéneres, como é o caso da OA em Portugal. Segundo dados disponibilizados pela OAM, existem actualmente 449 advogados inscritos, dos quais 40 são estrangeiros. Além destes, estão actualmente inscritos 330 advogados estagiários (ACS, 2009: 15).

Gráfico 20
Distribuição dos advogados por província



Fonte: ACS, 2009

Como o gráfico ilustra, verifica-se ainda uma grande concentração de advogados nas grandes cidades em geral e na capital em particular, esta última, com cerca de 86% do total de advogados do País.

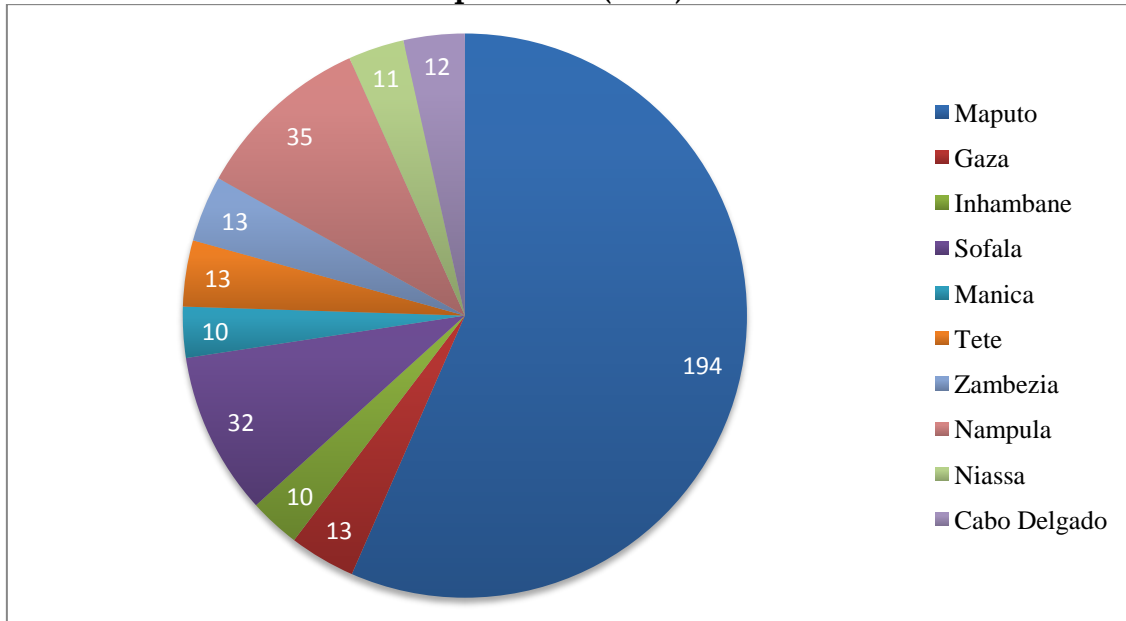
Já o IPAJ coordena a implementação do Plano Estratégico de Defesa Legal dos Cidadãos Carenciados (PEDLCC) 2008-1013, que é uma contribuição para o acesso à justiça em Moçambique.

Aos membros do IPAJ (técnicos e assistentes jurídicos⁸⁷) cabe realizar o atendimento aos cidadãos que recorrem aos seus serviços, a consulta jurídica e assistência jurídica junto dos tribunais. Ainda de acordo com o Estatuto do IPAJ, os técnicos jurídicos exercem o patrocínio em casos cujo valor não exceda a alçada do tribunal provincial ou em crimes a que não caiba pena superior à pena de prisão até dois anos.

⁸⁷ De acordo como Estatuto Orgânico já citado, são assistentes jurídicos, aqueles que tenham sido habilitados pelo Ministério da Justiça e técnicos jurídicos os que frequentarem o curso de direito e forem admitidos no IPAJ. De acordo com a Lei 7/94, o exercício da advocacia carece da inscrição da OAM como advogado ou advogado estagiário, ficando vedado o exercício profissional àqueles que não cumprem com estes requisitos. Desta forma, os técnicos só podem intervir em processos que não excedam a alçada do Tribunal Judicial Provincial e nos casos de crimes cuja pena não deve exceder 2 anos. A exceção vai para os casos em que na área territorial não existem advogados em número suficiente. Em 2008 os técnicos jurídicos, com frequência da faculdade de Direito e aprovados em concursos realizados pelo IPAJ, constituíam 33,2% do total da equipa técnica; já os assistentes jurídicos (que possuem habilitações acima da 7ª classe e fizeram cursos de formação do Ministério da Justiça) compunham os restantes 66,8% do quadro do pessoal. Os efectivos do IPAD estão presentes em 50 distritos e 11 províncias do país, onde este órgão tem delegações ou representantes.

Gráfico 21

IPAJ: Distribuição de Assistentes e Técnicos Jurídicos efectivos, por província (2008)



Fonte: Tribunal Supremo, Departamento de Informação Judicial e Estatística

O patrocínio e assistência jurídica aos cidadãos economicamente carenciados são também prestados por várias organizações da sociedade civil.

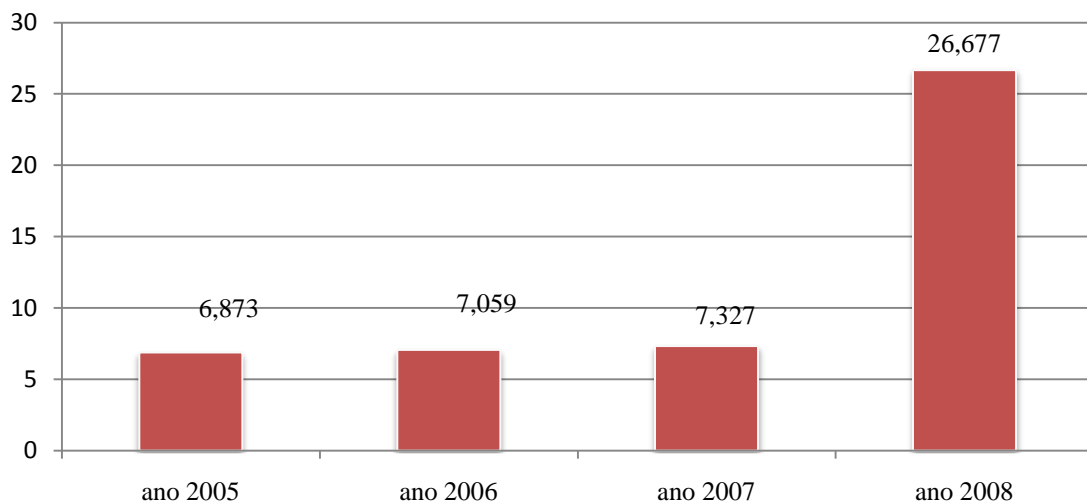
As liberdades individuais de foro político e civil, expressas de forma clara no surgimento da imprensa independente, dos partidos políticos e do exercício livre da advocacia, culminando na realização das primeiras eleições multipartidárias em 1994, são dimensões importantes a considerar no novo sistema político.

A consignação da separação de poderes e a independência do poder judicial bem como a criação de organizações da sociedade civil vocacionadas para a defesa dos direitos dos cidadãos foram particularmente importantes para a renovação e independência do sistema judicial.

Como vários dos actores da sociedade civil entrevistados referiram, os serviços de assistência jurídica do IPAJ, apesar de terem conhecido melhoras

significativas, são insuficientes, ao que se agrega o facto de o IPAJ ser ainda pouco conhecido.⁸⁸Com efeito, e de acordo com dados do Departamento de Informação Judicial e Estatística do Tribunal Supremo, dos 343 assistentes e técnicos jurídicos que integravam o IPAJ em 2008, apenas 104 eram efectivos.

Gráfico 22
Evolução da Procura do IPAJ pelos cidadãos



Fonte: Tribunal Supremo, Departamento de Informação Judicial e Estatística

Procurando alargar o acesso dos cidadãos à justiça, várias organizações não-governamentais operam no país (com o apoio de advogados e *paralegais*), intervindo, frequentemente inclusive, na resolução de conflitos através da mediação. Conforme foi reportado em várias das entrevistas, estas organizações foram concebidas com o objectivo de promover a defesa dos direitos humanos,

⁸⁸ De entre as várias medidas propostas pelo PARPA II para o sector da justiça incluía-se um conjunto de acções concretas com vista a garantir a assistência jurídica aos cidadãos, incluindo a reforma do sistema de assistência jurídica e judiciária e a prestação de assistência jurídica a pessoas que vivem com o HIV/SIDA, crianças órfãs e vulneráveis. Este processo deveria ter culminado. Está prevista com a elaboração de uma nova Lei do IPAJ, ainda em curso.

começando por definir como grupo alvo as mulheres e acabando por alargar posteriormente os seus serviços a todos os cidadãos.⁸⁹

Outros progressos que se têm verificado na área são os seguintes:

1. Com o aumento da oferta do ensino superior e a conseqüente abertura de cursos de direito, de 2000 a 2006 foram formados 1173 profissionais do Direito;
2. A mesma tendência verifica-se nos casos dos cursos profissionalizantes, como os oferecidos pelo Centro de Formação Jurídica e Judiciária (CFJJ), formado em 2000, que têm contribuído para a formação de Magistrados, oficiais de justiça, assistentes jurídicos, conservadores e notários e outros.

Dados disponíveis para 2008 indicam que foram formados (formação inicial) 76 Magistrados Judiciais e do Ministério Público; 47 Oficiais de Justiça, 13 Administradores Judiciais Adjuntos, 10 Chefes de Serviço (ao nível provincial) e 2 Técnicos, 19 Conservadores e Notários, 53 contadores verificadores superiores e 25 contadores verificadores técnicos. No mesmo período foram capacitados 3 magistrados no âmbito da Organização Judiciária; 18 Magistrados em técnicas de investigação criminal, tráfico de pessoas e bens - (mulheres e crianças), HIV-Sida e família; 20 Magistrados em justiça de menores; 347 profissionais de diversas áreas inerentes ao Tribunal Administrativo em várias matérias de especialidade do Tribunal em causa; 22 educadores sociais e 350 guardas prisionais. Como revelado da análise documental e das entrevistas realizadas, a formação contou, em vários momentos, ao longo destes dez anos, com a experiência e conhecimento de especialistas portugueses, que participaram no CFJJ quer em acções de formação directa, quer na formação de

⁸⁹A título de exemplo, na sede da Liga Moçambicana dos Direitos Humanos (LDH) em Maputo deram entrada mais de mil casos em 2008; no mesmo ano a Associação de Mulheres de Carreira Jurídica (AMMCJ), atendeu em Maputo, acima de 1.700 casos, na sua maioria mulheres.

formadores. A instalação de um sistema de audioconferência e o apoio à biblioteca do CFJJ⁹⁰ contribuíram positivamente para o reforço da capacitação dos magistrados e técnicos de justiça.

Ou seja, o investimento do apoio ao desenvolvimento aplicado na formação e na capacitação de quadros produziu avanços significativos no campo da formação e capacitação.

3. Há uma expansão da cobertura do IPAJ, que no âmbito do PEDLCC tem aumentado o número dos seus funcionários, combinado com a contratação de pessoal com nível superior.

Procurando alargar o acesso ao direito e à justiça o IPAJ estabeleceu parcerias com o Centro de Práticas da Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane, do que resultou, em 2007, o atendimento a 293 reclusos das Cadeias Civil, Central da Machava e de Máxima Segurança.

4. Há o aumento do número de membros da Ordem dos Advogados no país.

Os advogados e advogados estagiários são obrigados, por lei e pelo estatuto da OAM a prestar assistência legal e patrocínio jurídico aos carenciados, quando nomeados em fórum próprio pelo juiz.

Nos últimos anos surgiram várias clínicas jurídicas, ligadas às instituições de ensino superior com cursos de Direito, que também prestam assistência legal aos carenciados.

5. Além destas entidades, ganha importância cada vez mais crescente a actuação das organizações não-governamentais (ONG) na defesa de direitos de diversa índole.,.

⁹⁰E de outras instituições do sector da justiça.

6. As despesas das instituições de Administração da Justiça mostram a tendência de crescimento dos investimentos. Entre 2001 a 2007 correspondeu a uma média global de 4.7%, incluindo na provisão de infra-estruturas ligadas à provisão de serviços de legalidade e justiça, que cresceram em média a 2.3% no período supracitado.
7. Há um reforço significativo no campo da formação, com várias instituições do ensino superior, espalhadas pelo país, a oferecerem cursos em Ciências Jurídicas. A Academia de Ciências Policiais (ACIPOL) tem também contribuído para a formação de agentes policiais e investigadores criminais.

Principais problemas ‘endémicos’ à área do acesso ao direito e à justiça em Moçambique

De entre os bloqueios que a justiça moçambicana enferma, e que foram apontados por vários dos entrevistados para esta avaliação,⁹¹ incluem a desadequação de vários dos códigos à realidade do país, a desadequação da lei escrita à complexidade sócio-jurídica de Moçambique, a desconfiança sobre o funcionamento dos tribunais, a incompreensão sobre o destino das multas ou do pagamento de caução, a situação de corrupção que o sistema de justiça (incluindo a Polícia) conhecem, a falta de recursos humanos, a inexistência infra-estruturas adequadas, a morosidade da justiça, entre outros.

Infra-estruturas

Um dos aspectos críticos do sistema de justiça é a existência de uma rede judiciária muito aquém das necessidades do País, que em 2008 era descrita com as seguintes características (República de Moçambique, 2008: 25-26):

⁹¹Quer integrando o sector da justiça, quer da sociedade civil.

- a) Apenas 6 províncias e 38 distritos do País possuíam tribunais em condições aceitáveis para a actividade judicial;
- b) Apenas 4 capitais provinciais e 66 distritos possuíam tribunais funcionando em condições precárias;
- c) Só 5 províncias e 18 distritos possuíam procuradorias em condições aceitáveis para a garantia da legalidade;
- d) 46 Tribunais distritais e 21 procuradorias distritais funcionavam em instalações arrendadas ou emprestadas;
- e) Existiam 102 distritos (de um total de 128) sem edifícios de procuradoria.

Esta situação encontrou eco em vários documentos que norteiam as reformas em curso no país. Por exemplo, o documento base do PARPA II (2005) sobre a reforma do Sector da Justiça aponta “um desempenho lento do sector da Justiça marcado por alguns avanços e pela manutenção de constrangimentos que, a não serem superados, continuarão a afectar o normal desempenho do sector”.

No que respeita aos tribunais judiciais, a existência do direito processual e material desactualizado contribui para o grande número de casos pendentes essencialmente ao nível provincial. O mau desempenho do sistema dos tribunais e da investigação criminal contribui para a superlotação das prisões, onde a maior parte das pessoas está detida por pequenos delitos e está privada de qualquer tipo de assistência jurídica.

Funcionamento do Sistema de Justiça

O sistema de justiça é muito burocrático e pesado, com leis e mecanismos de administração da justiça ultrapassados e, com índices elevados de corrupção, o que dificulta o acesso dos cidadãos à justiça.

A administração da justiça em Moçambique tem sido apontada como um dos elos mais fracos do sistema democrático, implantado com a Constituição multipartidária aprovada em 1990.

Embora formalmente o sistema de justiça seja independente do poder político, os cargos superiores da magistratura são nomeados e/ou ratificados pelo partido no poder.

Várias análises sobre a área indicam a existência de outros problemas, tais como a falta de independência do judiciário do poder político (Santos e Trindade, 2003; Mosse, 2006; Open Society, 2006); a existência de corrupção envolvendo praticamente todos os actores do sistema de justiça, nomeadamente juízes, procuradores, oficiais de justiça, polícia e advogados;⁹² a incompetência técnica dos juízes e procuradores; o fraco acesso aos Tribunais e à justiça, devido à morosidade e complexidade processual e excessivo formalismo, a falta de aplicação eficaz das decisões tomadas; dificuldades de acessibilidade física, custas judiciais e custos para a contratação de assistência legal.

Investigação Criminal

No que respeita à investigação criminal ela depende simultaneamente de duas instituições (Ministério Público e Ministério do Interior). Como vários dos entrevistados apontaram, este facto dificulta a definição de estratégias de combate ao crime e a transparência na administração da justiça.

A formação dos agentes policiais é, em geral, fraca, ignorando, muitos, a lei e mantendo relações autoritárias e, muitas vezes, desumanas com os cidadãos.

As desigualdades

⁹² Em 2009 foram reportados 619 casos entrados, 231 em diligências, 151 acusados, 53 absteridos/arquivados, 10 aguardando julgamento, 124 detidos e 59 julgados.

A articulação entre as várias instâncias de justiça e entre estas e as organizações dos direitos humanos é muitas vezes deficiente.

A pobreza da maioria da população agrava a situação das pessoas que demandam por justiça, limitando o seu acesso. A limitação no acesso a instituições vocacionadas para a defesa dos cidadãos leva a que a maioria das pessoas não tenha de facto acesso ao sistema formal de justiça, assistindo-se a uma renovação das outras instâncias de resolução de conflitos.

Aparentemente, esta situação, ao devolver aos espaços locais e informais o poder de fazer justiça, reabilita o normativo cultural, permitindo, de facto, legitimar o campo do arbitrário, ao reproduzir e produzir antigas e novas formas de exclusão. Uma primeira e importante manifestação de exclusão surge do afastamento dos cidadãos do sistema formal de justiça (para além da pobreza, existem outros factores que se torna urgente equacionar), levando-os a procurar 'novos' lugares de resolução de conflitos. Face à impossibilidade do sistema de justiça responder à demanda social, tanto em termos de lei como de mecanismos de acesso, constata-se a procura, em detrimento dos espaços públicos, de espaços outros de resolução de conflitos.

Se, na actual realidade jurídica e política, mulheres e homens têm os mesmos direitos e a mesma possibilidade de os exercer, múltiplos constrangimentos atingem de forma particular as mulheres, de que o primeiro e mais visível se prende directamente com o modelo sócio/cultural. Isto significa, antes de tudo mais, que a desigualdade que estrutura as relações sociais de género, produzidas e configuradas em primeiro lugar na família, intervém na concepção da legitimidade do conflito e da sua razão em trazê-lo para a esfera pública. É o caso, por exemplo, da violência exercida contra a mulher no seio da família que permanece, pesem os avanços que se têm dado, um assunto do âmbito privado. Uma segunda ordem de constrangimentos, mais subtil mas não menos esclarecedora da discriminação feminina no país, situa-se, por exemplo

ao nível institucional, em que, ao mesmo tempo que se faz um apelo ao acesso das mulheres ao espaço público, se condiciona a sua participação à lógica partidária e a um modelo de comportamento preservadora da ordem

Esta luta passa, no que respeita ao sistema de administração da justiça, pela combinação de diferentes estratégias. A existência de um corpus jurídico que garanta a igualdade legal entre mulheres e homens deve ser articulada com a criação de mecanismos que permitam o acesso das mulheres ao sistema e com a transformação de uma concepção de justiça ainda assente em representações e práticas discriminatórias.

Outros actores no campo da justiça

Além do judiciário, outros actores do sistema de justiça também apresentam problemas, como já foi referido ⁹³, nomeadamente (República de Moçambique, 2008: 26)

- a) Uma frágil cobertura do Instituto de Patrocínio e Assistência Jurídica (IPAJ) que, apesar de estar representado, em todas as províncias não cobre ainda a maioria dos distritos (Ministério da Justiça, 2008);
- b) Superlotação dos estabelecimentos do sistema prisional;
- c) Fraca presença de advogados fora das três principais cidades do país;
- d) Fraca cobertura das instituições do ensino, como o Centro de Formação Jurídica e Judiciária (CFJJ) e a Academia de Ciências Policiais (ACIPOL);

⁹³ São estes factos que levam o Banco Mundial a questionar a existência de um Estado de Direito em Moçambique (World Bank, 2007).

- e) Condições precárias de trabalho das Direcções de Registos e Notariado.

A Relações com os parceiros

Os parceiros lamentam a dificuldade na obtenção de dados relevantes e que permitam uma comparação com anos anteriores. Os parceiros observam a dificuldade que o sector enfrenta em cumprir com o compromisso de fornecimento de informação, o que em muito tem atrasado e dificultado o processo de revisão conjunta. A recepção atempada de dados que permitam uma comparação com o período anterior em tempo útil permitiria uma melhor apreciação dos desenvolvimentos no sector e um diálogo cada vez mais construtivo durante e entre as revisões.

O atraso das Reformas legais

No âmbito da reforma legal prevista, embora tenham sido aprovados importantes diplomas legais, continuam a registar-se atrasos.

Moçambique enfrenta, como referiram vários dos entrevistados, muitos desafios no campo da justiça, sendo de destacar, no campo das reformas:

- a reforma dos Códigos Penal e do Processo Penal;
- a concretização das medidas previstas para a unificação do sistema prisional;
- a implementação efectiva dos novos estatutos dos magistrados (juizes e procuradores);
- a reforma do sistema de assistência jurídica estatal incluindo do próprio IPAJ. Isto inclui o envolvimento e capacitação das organizações da sociedade civil no apoio ao IPAJ;

- a necessidade de aprovação da Lei sobre o Orçamento dos Tribunais Judiciais;
- a reforma do Código das Custas Judiciais;
- a informatização dos cartórios dos tribunais judiciais;
- a aprovação da Política Nacional dos Direitos Humanos;
- a Reforma da PIC;
- a reforma da Lei dos Tribunais Comunitários;
- a entrada em funcionamento da Comissão dos Direitos Humanos e do Provedor de Justiça.

Algumas Leis com incidência no acesso à Justiça pelo cidadão requerem maior ponderação para a sua adequação a realidade nacional como o Código Penal, Lei dos Tribunais Comunitários e Lei das Custas Judiciais.

No âmbito do plano das reformas estão em curso iniciativas de harmonização da legislação nacional anti-corrupção com as convenções internacionais ratificadas pelo Moçambique, sendo notório o desenvolvimento dos termos de referência para o efeito ver na matriz da reforma legal.

Os direitos humanos estão fortemente assegurados ao nível legal, mas não tanto na prática, particularmente no que respeita ao desempenho dos tribunais, prisões e polícia. A Revisão Conjunta tem dado um impulso colectivo ao acompanhamento das reformas legais e judiciais.

Portugal tem participado periféricamente neste processo de reformas, pese embora se reconheça a importância do aprender “a fazer leis”. Como referiram vários dos entrevistados, o treino na elaboração de corpos legais será uma área de cooperação em que Portugal detém uma larga experiência e conhecimento.

Espera-se que este tema possa vir a ser alvo de atenção nos próximos programas de cooperação.

Questões transversais:

A Pobreza: Um longo período de grande crescimento económico teve um efeito impressionante na redução do nível de pobreza absoluta, que passou de 69% da população em 1996-97 para 54% em 2002-03. Contudo, persistem as elevadas taxas de pobreza, fracos indicadores de saúde e elevadas taxas de analfabetismo.

As taxas de analfabetismo são elevadas rondando os 93% na altura da independência (UNESCO, 2004) foram calculadas em 2007 em cerca de 53%, sendo especialmente alta entre as mulheres. A incidência da pobreza de rendimentos e o deficiente acesso aos serviços sociais e infra-estruturas económicas são particularmente elevados nas áreas rurais. Os indicadores do acesso aos serviços de educação e saúde mostram uma fraca situação mesmo em comparação com outros países menos desenvolvidos.

As mulheres têm direitos legais e uma representação política fortes. Cerca de 52% da população moçambicana é constituída por mulheres das quais 72,2% vivem na zona rural e 23,2% são chefes de agregado familiar. No entanto, deste grupo populacional, várias são as questões do bem-estar económico e social que precisam ser consideradas com o objectivo de melhoria das suas condições de vida.

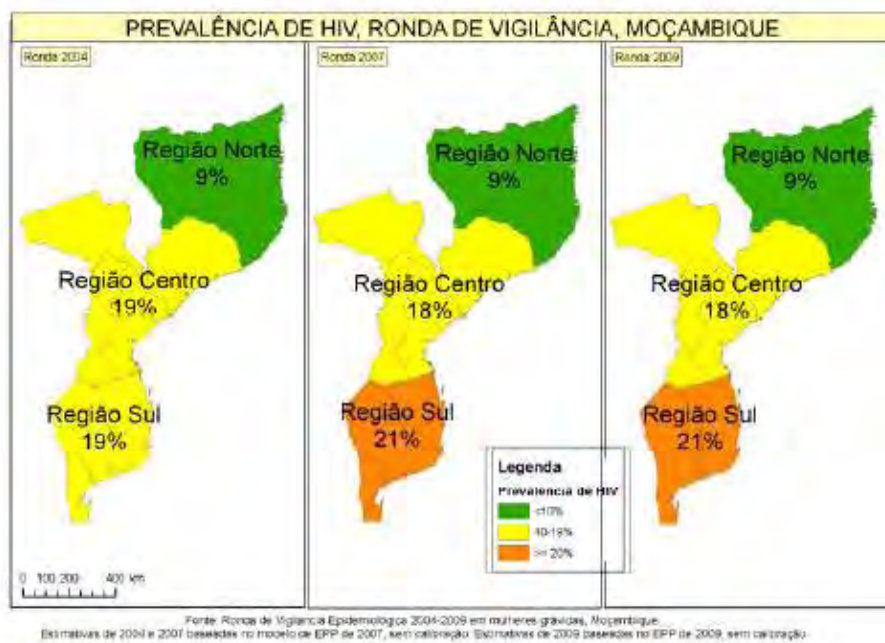
Apesar das grandes melhorias no sector educacional, a proporção das raparigas no ensino primário bem como nos subsequentes níveis precisa de ser melhorada, principalmente nas províncias onde elas ainda estão abaixo da média nacional. Dentre a população adulta, a taxa de analfabetismo é maior entre as mulheres, 71,3% comparativamente aos homens, 43%, e sabe-se

também da sua situação de vulnerabilidade ao HIV/SIDA como resultado de acções de violência sexual.

A Constituição da República de 2004 nos seus artigos 35.º e 36.º estabelece como princípio que homens e mulheres têm os mesmos direitos perante a Lei (a igualdade de direitos do género). Um dos principais objectivos do PARPA tem sido o alcançar a igualdade do género, mencionando-se explicitamente que o fortalecimento do poder das mulheres é um factor decisivo para a erradicação da pobreza. Porém, a nível da participação económica e no acesso a serviços, ao direito e à justiça, as mulheres continuam em desvantagem. A violência doméstica afecta especialmente o grupo das mulheres e dos idosos.

O HIV/SIDA: existe oficialmente desde o ano 2000 uma estratégia nacional trans-sectorial. A principal razão para o declínio da esperança de vida é o alastramento do HIV/SIDA. Moçambique está entre os países com as maiores taxas de prevalência, a nível mundial (UNAIDS 2010).

Figura 11
Prevalência do HIV

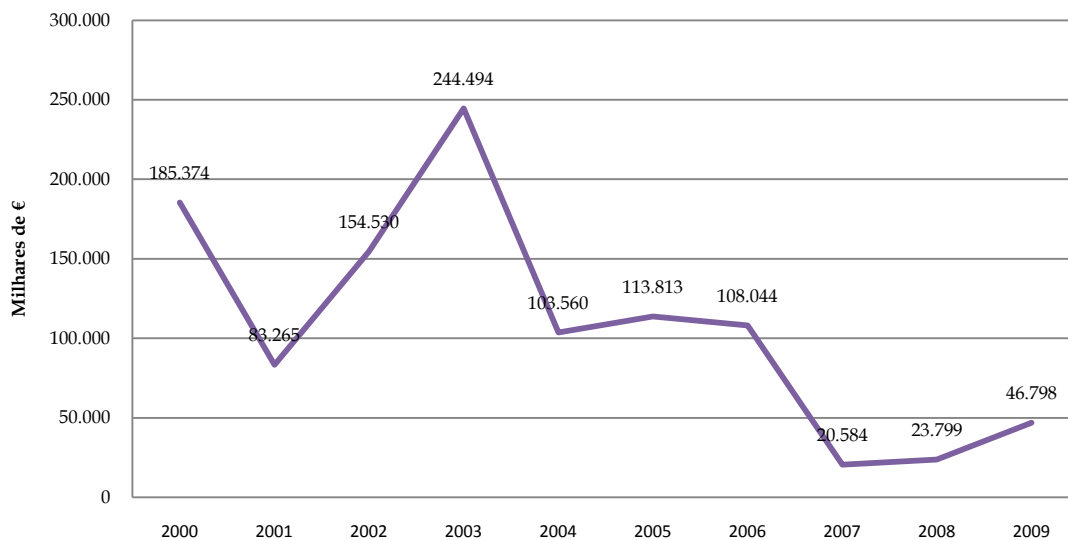


Fonte: MISAU/INE, 2009

A cooperação portuguesa na área da justiça em Moçambique

No que refere ao apoio ao sector da justiça, promovido através de programas e projectos de cooperação, Portugal não se encontra entre os principais parceiros – em termos de valores brutos – tendo porém desenvolvido vários projectos e programas ao abrigo da cooperação bilateral. Participou ainda em várias acções de formação ao abrigo do Programa PIR PALOP.

Gráfico 23
APD - Ministério da Justiça (2000-2009)

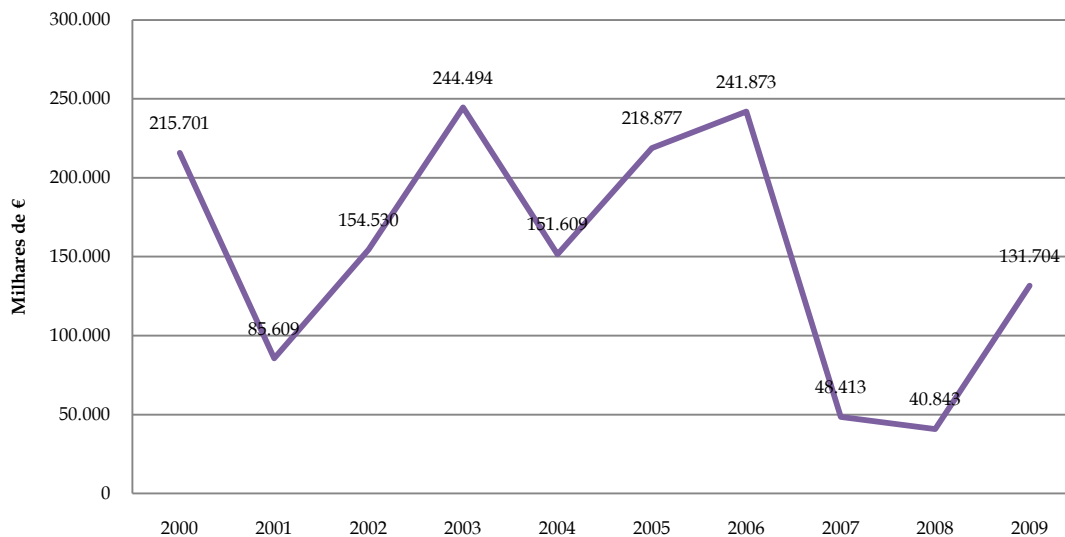


Fonte: IPAD

De 2000 a 2009 foram executados pelo Ministério da Justiça (incluindo continuação de projectos já existentes e início de novos projectos) 26 grandes projectos de cooperação na área da justiça, correspondentes a outras tantas acções anuais, perfazendo em termos económicos, 1.084.261 €.

Por outro lado os valores globais de APD para o desenvolvimento dos serviços legais e judiciários tiveram a seguinte evolução em Moçambique:

Gráfico 24
APD – Desenvolvimento dos serviços legais e judiciais de Moçambique



Fonte: IPAD

Enquadrada por quatro Programas Indicativos de Cooperação, as grandes linhas da cooperação bilateral de Portugal com Moçambique assentam em quatro elementos fundamentais:

- Apoio a reformas legislativas;
- Assessorias técnico-jurídicas a entidades do Ministério da Justiça;
- Formação inicial e complementar de juizes e Procuradores e de outros operadores Judiciais, bem como de dirigentes, quadros técnicos e administrativos da área da Justiça;
- Oferta de bibliotecas Jurídicas e equipamentos diversos.

Como documentos base para sua elaboração destacam-se, do lado multilateral, os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) e a Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento; do lado moçambicano, o Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA II), e do lado

português, Uma Visão Estratégica para Cooperação Portuguesa e a Avaliação Externa do Programa Indicativo de Moçambique (2004-2006).

Os PICS Portugal - Moçambique

Em termos financeiros, o PIC Portugal - Moçambique 2007 - 2009 teve um orçamento indicativo de 42 milhões de euros.

O montante disponibilizado foi repartido pelos três Eixos Prioritários:

- a) Capacitação Institucional - 30%;
- b) Desenvolvimento Sustentável e Luta Contra a Pobreza - 60%;
- c) Cluster da Ilha de Moçambique - 10 %.

Uma vez que a justiça foi um tema transversal a dois eixos, torna-se problemático avaliar todas as acções que envolveram a promoção do acesso ao direito e à justiça. Com efeito, que as instituições envolvidas nesta ajuda ao desenvolvimento não se circunscrevem às instituições 'tradicionais' da justiça.

O PIC Portugal - Moçambique 2004-2006 que previa um montante financeiro de 42 milhões, materializou-se em três PAC onde foram identificados os programas e projectos sectoriais a desenvolver no quadro das prioridades estabelecidas.

O facto de Moçambique ter assinado programas de cooperação de médio prazo (3 anos) foi avaliado positivamente por alguns dos entrevistados. Todavia, o facto dos protocolos serem assinados entre Ministérios da Justiça condiciona o funcionamento do sector como um todo. Com efeito, por não existir um paralelismo entre estes organismos congéneres, a Polícia de Investigação Criminal acaba por não participar da preparação dos programas de cooperação para a justiça, por estar sob a alçada de um outro Ministério, o do Interior.

A organização das acções de cooperação

Considerando a Justiça uma área de particular importância para o fortalecimento do Estado de Direito, o apoio da Cooperação Portuguesa pretendeu contribuir para o fortalecimento do mesmo, através de programas de formação e de capacitação dos organismos públicos e do apoio à criação de legislação adequada.

Neste contexto, e como fica patente da documentação consultada e das entrevistas realizadas, estas acções de cooperação centraram-se no âmbito das entidades oficiais.

Das entrevistas realizadas foi possível constatar que grande parte dos contactos (tal como acontece para outros países) é realizada sem conhecimento do IPAD.⁹⁴ Isto explica-se parcialmente por muitas das acções de cooperação se desenvolverem entre instituições sectoriais (por exemplo, entre os Tribunais Supremos ou entre o Ministério Público dos dois países). Este facto dificulta a coordenação e o acompanhamento das acções de cooperação (programas e projectos), quer por parte do IPAD quer, no terreno, por parte da embaixada de Portugal em Moçambique. Num outro plano, convém sublinhar que esta forma de desenvolver acções de cooperação torna difícil avaliar o seu impacto e relevância, tornando quase impossível avaliar na totalidade os montantes envolvidos na cooperação no sector da justiça.

De referir também que, neste sector, a cooperação com o Ministério da Justiça de Moçambique integra ainda a participação do Ministério da Administração Interna (Polícia e apoio à formação de guardas prisionais). De sublinhar que neste caso específico Portugal mantém em Moçambique um oficial de ligação,

⁹⁴Vários dos entrevistados em Moçambique desconheciam o papel do IPAD na coordenação da cooperação.

na Embaixada de Portugal, o que tem facilitado e dinamizado os contactos e acções de cooperação.

As áreas de cooperação no sector da justiça

A cooperação com Portugal, no âmbito da justiça, tem vindo a ser desenvolvida em torno de várias instâncias, embora a formação detenha um lugar de relevo. Esta cooperação, como se apontará de seguida, engloba quer a deslocação a Moçambique de técnicos e agentes para apoio a acções de formação,⁹⁵ quer a participação de quadros moçambicanos em cursos ou estágios de formação em Portugal.

Principais acções de cooperação desenvolvidas com Portugal no sector da justiça:

- *Ministério da Justiça* – formação (actores judiciais e da polícias) e reforma legal (UTREL), assim como o apoio aos registos e notariado;⁹⁶
- *Tribunal Administrativo* (apoio com um técnico e em termos de formação);
- *Ministério do Interior* – apoio de formação à Polícia de Investigação Criminal,⁹⁷ de Agentes prisionais da PRM, de formadores de agentes prisionais, assim como o apoio ao Gabinete de atendimento à mulher e à criança vítimas de violência;
- *Tribunais* – formação continuada de juízes;

⁹⁵ Como foi referido em várias das entrevistas, a regra tem sido crescentemente a de favorecer a deslocação de formadores portugueses a Moçambique, incluindo-se aqui as deslocações no âmbito do Programa Pie PALOP.

⁹⁶ No sector dos registos e notariado integrou não apenas a componente de formação, mas também a transferência de conhecimentos na área da informatização dos registos, etc.

⁹⁷Incluiu também estágios em Portugal.

- *Procuradoria* – formação de magistrados do MP;
- Formação de Magistrados moçambicanos no *CEJ*.

Convém igualmente sublinhar que as acções de capacitação se incidiram quer sobre o âmbito jurídico, quer também organizacional, como foi o caso expresso do apoio aos registos e notariado.

No âmbito da cooperação merecem ainda ser contabilizadas e avaliadas as deslocações a Portugal e a Moçambique de magistrados, agentes da Polícia de Investigação Criminal, entre outros, para o estabelecimento de protocolos ou para a avaliação e (re)programação de novas actividades de cooperação.

A proximidade sectorial e contactos anteriores parecem contribuir, nalguns casos, para uma certa ‘informalização’ dos contactos em determinadas acções, como foram dados exemplos de cooperação entre a PIC e a PJ. Em todos os casos apontados, a iniciativa de uma dada acção de cooperação partiu sempre da parte moçambicana.

De facto, como se pode ver dos gráficos acima, os montantes da ajuda variaram bastante ao longo da década sob análise. O sector da justiça em Moçambique tem contado com o apoio financeiro – ao abrigo de acordos bilaterais - de vários doadores, sendo de destacar:

- a) O PNUD e a UE – através do ‘Projecto da justiça’
- b) A cooperação dinamarquesa – ainda em curso

O “Projecto Justiça”

Este projecto, contabilizado em mais de 11 milhões de euros⁹⁸, funcionou entre 2005 e 2009, estruturou-se em torno de dois objectivos centrais:

- i. *Maximizar* o efeito do apoio aos segmentos mais pobres da população e aos grupos vulneráveis e
- ii. *Evitar* a duplicação com actividades dos outros doadores.

Por sua vez, estes dois objectivos associados levaram a um enfoque em duas áreas: a justiça penal e a descentralização. Estas duas áreas afectam essencialmente as pessoas pobres e vulneráveis e, ao mesmo tempo, criam espaço de acção aos doadores.

As principais instituições beneficiárias foram o *Ministério da Justiça*: Departamento de Promoção e Desenvolvimento dos Direitos Humanos; Serviço Nacional de Prisões; Instituto de Patrocínio e Assistência Jurídica e Direcção Nacional dos Registos e Notariados, o *Tribunal Supremo*, a *Procuradoria-Geral da República*: Gabinete de Prevenção e Combate à Corrupção e o *Ministério do Interior*: Polícia de Investigação Criminal, Gabinete de atendimento à mulher e à criança e Polícia da República de Moçambique.

O Projecto funcionou em três províncias sob a direcção dos Gabinetes de Implementação provinciais, que coordenaram as acções àquele nível e nos dois distritos pilotos em cada província de abrangência:

- Zona norte: *Nampula*(Ribau e Moma);
- Zona centro: *Sofala*(Marromeu e Cheringoma);

⁹⁸ O valor global do projecto totaliza 11.160.000 Euros, sendo que a Comissão Europeia contribui com dez milhões de euros e o restante é suportado pelo PNUD.

- Zona sul: *Inhambane*(Massinga e Morrumbene).

No âmbito da justiça penal, uma das estratégias básicas para a redução da pobreza absoluta e da vulnerabilidade (PARPA) na população moçambicana tem estado centrada na melhoria da boa governação, incluindo o sistema jurídico e judicial.

A lei e a justiça têm um importante papel a desempenhar na redução do nível de pobreza e vulnerabilidade.

Os pobres estão menos defendidos contra os crimes comuns, tais como a violência e o roubo, e são os mais afectados pelos problemas da burocracia, tratamento arbitrário e corrupção. Uma cultura de medo impede que os pobres reivindiquem os seus direitos legais em relação aos bens públicos.

A falta de recursos e os fracos conhecimentos sobre os seus direitos (incluindo direitos básicos como os direitos humanos) e o funcionamento do sistema jurídico impedem que eles solicitem assistência ao poder judicial quando são vítimas e que sejam devidamente defendidos quando acusados.

A população que superlota as prisões é essencialmente constituída por pessoas pobres, sem assistência jurídica para acelerar os julgamentos desnecessariamente atrasados, para beneficiarem de defesa legal justa ou para os ajudar a serem postos em liberdade quando o período de cumprimento da pena tiver chegado ao fim.

O constante medo e insegurança impede os pobres de tomarem decisões a longo prazo e de fazer investimentos com vista a melhorarem a sua situação económica. Daí que a inexistência ou a má justiça signifiquem mais pobreza para os pobres.

Por estas razões, este Projecto tomou em consideração todo o sistema penal, procurando englobar vários aspectos, da prevenção do crime até à reintegração

social e económica após o cumprimento da pena, desde a investigação policial até à defesa legal, desde a melhoria do sistema prisional até medidas correcionais elaboradas que constituam alternativa à prisão, desde a protecção dos direitos humanos até ao estabelecimento de um sistema de justiça juvenil.

No âmbito da descentralização, constata-se que o sistema de justiça em Moçambique não é uniforme sob o ponto de vista geográfico.

Primeiro, existe uma grande diferença entre os níveis central, provincial e distrital. Fora da cidade de Maputo, ao nível provincial, os recursos da justiça do Estado são por vezes mínimos.

Ao nível distrital, muitas vezes encontram-se tão distantes da população que, na prática, são inacessíveis, deixando quase tudo nas mãos da justiça informal. Mas mesmo nas províncias e distritos, as estruturas da justiça estão distribuídas de maneira desigual se comparadas com a procura local dos serviços da justiça em diferentes áreas.

Por essa razão, o Projecto foi essencialmente dirigido para a melhoria dos recursos da justiça em três áreas seleccionadas fora de Maputo, em que possam ser desenvolvidas, testadas, monitorizadas e avaliadas as acções – tanto ao nível provincial como distrital - com o objectivo de facultar lições que permitam a elaboração de modelos úteis e práticos que possam ser reproduzidos nas outras províncias.

O objectivo principal do Projecto assentou na ideia de que a justiça formal, oficial tem uma estrutura do tipo piramidal que assenta nas bases e que sobe até ao topo das instituições centrais, embora se tenha descurado o aspecto da interacção com outras justiças. Como acontece com muitas instituições do Estado, os benefícios da descentralização no sector da justiça muitas vezes requerem que sejam tomadas medidas ao nível central.

Em todos os casos, o Projecto sublinhou a importância de uma ligação recíproca permanente e efectiva entre as instituições centrais, descentralizadas e locais.

Este projecto, que se estendeu por cinco anos, procurou dar uma contribuição significativa ao fortalecimento de uma cultura de legalidade e à promoção dos direitos humanos e boa governação em Moçambique.

Neste sentido, o projecto teve como enfoque as áreas de *Justiça Penal e Descentralização*, tendo-se desenvolvido em torno de seis componentes:

1. Administração da Justiça

O objectivo de uma justiça e sistema de ordem pública “centrados no cidadão” é o de garantir que todos os cidadãos, em especial os pobres das zonas rurais, usufruam dos seus direitos humanos e também participem, de maneira informada e significativa, em todas as decisões sobre como melhor realizar esses direitos.

Através da criação de **gabinetes regionais da “justiça”** o Projecto colocou uma grande ênfase na capacitação para a planificação e a gestão participativa do desenvolvimento aos níveis provincial e distrital. Os gabinetes regionais foram concebidos para funcionar em ligação com outros aspectos de desenvolvimento comunitário, procurando igualmente assegurar que as lições tiradas no terreno fossem incorporadas no trabalho a montante ao nível nacional. Esta informação de retorno é particularmente apropriada na área da justiça, em que a maior parte dos fundos atribuídos para os tribunais e prisões é gasta através de transferências para os orçamentos provinciais, e não como despesas directas pelo governo nacional. Como forma de facilitar e fortalecer a participação das comunidades, uma das primeiras tarefas do gabinete regional da justiça foi promover a criação do "**Fórum dos Cidadãos para a Justiça**".

O sistema de justiça moçambicano é desequilibrado sob o ponto de vista geográfico. Verifica-se uma grande diferença entre os níveis central, provincial e

distrital. Fora de Maputo, ao nível provincial, os recursos do sector da justiça do Estado são mínimos. Os Tribunais Distritais (e os tribunais comunitários) são o poder judicial mais próximo da população. Para a maior parte dos cidadãos, o seu primeiro (e muitas vezes única) contacto com a justiça do Estado é através destes tribunais. Contudo, a este nível, os recursos do Estado são muitas vezes escassos e distantes, facto que os torna inacessíveis, permitindo apenas que a população tenha recurso a instâncias extra-judiciais de resolução de conflitos. Ao mesmo tempo, muitas vezes existe pouco diálogo inter-institucional na área da justiça e ordem pública em que vários factores – oficiais e não oficiais – têm o seu papel a desempenhar: polícia, magistrados na investigação e juízes, defensores legais e oficiosos, oficiais das prisões, tribunais comunitários, activistas das ONG, etc.

Por essa razão, embora o "Fórum dos Cidadãos para a Justiça " seja uma oportunidade para melhorar o diálogo entre as instituições e para ligá-lo às necessidades reais da população local, os recursos do sector da justiça nos distritos devem ser significativamente melhorados para que possam satisfazer devidamente as necessidades dos cidadãos em termos de justiça do sector formal. Este resultado procura melhorar e acelerar a prestação de serviços da justiça ao nível distrital através do reforço dos **recursos da justiça ao nível distrital**.

Embora o direito à defesa, assistência e representação legal de todos os cidadãos seja reconhecido pela Constituição, existe uma escassez acentuada de quadros qualificados para o sector judicial e legal em Moçambique.

O Projecto destinou recursos para começar a por cobrir a esta escassez, agora crónica, de representação legal efectiva para os pobres.

O Projecto trabalhou com **provedores de serviços legais** – instituições públicas, ONG,⁹⁹ universidades¹⁰⁰ ou advogados particulares – através do mecanismo de acordos de serviços localizados visando melhorar a prestação de serviços de assessoria jurídica gratuita.

Nos seus esforços visando fortalecer a posição dos cidadãos na administração da justiça, o Projecto prestou também apoio ao **registo civil**, uma vez que um sistema de informação eficiente e fiável constitui um instrumento essencial para a administração da justiça em todo o Estado moderno. Num primeiro momento as populações foram contactadas através de campanhas para efectuarem o registo civil; num segundo momento as instituições beneficiaram de apoio para a modernização e a criação de redes nos registos civis ao nível nacional e na organização de acções de formação e de reciclagem para o pessoal dos cartórios. Nesta etapa contou-se também com apoio da cooperação portuguesa, através do Instituto dos Registo e Notariado (IRN).

2. Sistema prisional

Um dos pontos centrais da “Política Prisional” (2002) é a unificação das actuais prisões sob a tutela do Ministério da Justiça e das que se encontram sob a jurisdição do Ministério do Interior num serviço único sob a tutela do Ministério da Justiça.

A melhoria das condições prisionais e a gestão prevista na Resolução da Política Prisional 2002 foram introduzidas em prisões seleccionadas numa base

⁹⁹ ADEC – Organismo dos Direitos Humanos e Democracia; LDH – Liga dos Direitos Humanos; APDCOMA – Associação para o Desenvolvimento das Comunidades e Meio Ambiente; AMR – Associação das Mulheres Rurais; MULEIDE – Associação Mulher, Lei e Desenvolvimento; Comunidade de Sant’Egídio.

¹⁰⁰ Universidade Eduardo Mondlane; Universidade Politécnica de Moçambique; Academia de Ciências Policiais – ACIPOL; Centro de Formação Jurídica e Judiciária – CFJJ; Escola Prática da Polícia de Matalane – EPP-Matalane.

experimental e como projectos-piloto que visam ligar a outros aspectos da melhoria da justiça penal ao nível local.

Como parte do processo de edificação de um novo serviço, o pessoal foi reciclado e, em muitos casos, formado pela primeira vez.

Regista-se uma escassez de pessoal qualificado em todo o sector, sendo a necessidade de formação mais sentida fora de Maputo. Daí que o Projecto tenha previsto a realização de acções de formação em atitudes e comportamentos, no âmbito das quais se contou com o apoio da cooperação portuguesa, através da Direcção Geral dos Serviços Prisionais (DGSP), na formação de agentes prisionais e de formadores de agentes prisionais.

Foi também prestado apoio às ONG e igrejas que implementavam actividades cujo objectivo visava melhorar as condições prevalecentes nas prisões.

A actual legislação penal e as atitudes do poder judicial consideram o encarceramento como a única medida adequada e, com efeito, ela é muito facilmente aplicada e de uma forma pesada. Em resultado disso, as prisões encontram-se superlotadas. Actualmente está a ser estruturada uma política nacional de alternativas às prisões, uma prática bem estabelecida em alguns países vizinhos.¹⁰¹

É dedicada particular atenção às crianças em conflito com a lei. Em especial nas zonas urbanas, o seu número está a aumentar, juntamente com o nível da sua acção criminal. Um estatuto de 1972 contém disposições sobre a justiça de menores, mas o mesmo não foi implementado devido à escassez de recursos adequados. A criação de centros de pré e pós-julgamento irá permitir que os magistrados formados e reciclados, assim como assistentes sociais

¹⁰¹Como referido nalgumas das entrevistas, apesar de terem sido estabelecidos contactos com Portugal, a inspiração para este programa é o modelo em uso no Brasil.

implementem a lei. A formação vocacional nos centros de reabilitação dará aos menores uma alternativa válida para a vida nas ruas e para o crime.

Muitas vezes, as crianças e as mulheres são vítimas do tráfico de seres humanos. A prostituição, a mão-de-obra infantil e o transplante de órgãos são algumas das razões que estão por detrás do tráfico. As crianças nos meios pobres ou rurais são as mais vulneráveis. Tem sido prestado apoio às medidas tomadas contra o tráfico (tais como a ratificação e a implementação de convenções internacionais, o desenvolvimento de redes de investigação transfronteiriça, campanhas de sensibilização envolvendo os órgãos de comunicação, ONG, professores nas escolas, assistentes sociais e líderes comunitários).

3. Organização Contra o Crime

Um sistema de justiça criminal funcional depende de uma **investigação policial** eficaz. Em Moçambique, a actual polícia de investigação criminal não funciona devidamente e não é eficaz.

O Projecto procurou começar a resolver a questão da inadequação da função de investigação criminal através de uma série de iniciativas cujo objectivo foi uma transformação radical que inclui uma **visão estratégica clara** para a polícia de investigação criminal, um quadro legal e político adequado, incluindo o respeito pelos direitos humanos no decurso das investigações criminais, uma estratégia de desenvolvimento dos recursos humanos virada para o futuro, uma nova percepção de como cooperar com os cidadãos na execução da lei, uma competência técnica e de gestão profundamente melhorada e **equipamento e instalações físicas melhorados**. A acrescentar a todos os aspectos acima mencionados, uma polícia de investigação criminal radicalmente transformada

seria sensível às questões de género. Uma parte essencial do Projecto é a **formação especial e a reciclagem**.¹⁰²

O crime organizado, em especial o crime organizado transfronteiriço registou um crescimento em Moçambique. O Projecto procurou especificamente fortalecer as capacidades da Procuradoria-Geral da República de combate ao crime organizado através do apoio geral e específico em termos de formação e assistência na área de formação regional e internacional. O objectivo da assistência é a formulação de estratégias e a elaboração de planos de acção, a aquisição de melhor equipamento e de facilidades de comunicação com outras instituições e a melhoria da capacidade de criação de redes de contacto aos níveis regional e internacional.

Os tribunais desempenham um papel fundamental no desenvolvimento e manutenção do Estado de Direito. Eles constituem uma garantia final da certeza e prognóstico legais e também protegem os direitos dos cidadãos e punem os infractores. Assim, os tribunais devem ser independentes, imparciais, eficientes e não corruptos, mas também devem ser vistos como tal.

Com vista a promover e melhorar a integridade dos tribunais real e percebida, o Projecto prestou apoio à análise das actuais práticas de gestão dos tribunais; de identificação das áreas problemáticas; à formulação de um modelo para a gestão e prestação de contas eficientes dos tribunais, facto que terá impacto na conduta judicial e irá aumentar a confiança do público no Estado de direito; ao desenho de instrumentos a serem utilizados pelo poder judicial nacional com vista a aumentar a integridade; à identificação e apoio à implementação das melhores práticas tendentes a eliminar a corrupção e a permitir um maior

¹⁰² Também nesta área o apoio da cooperação portuguesa, especialmente no campo da formação, foi realçado.

acesso à justiça. Apoiou-se também a Unidade anti-corrupção na Procuradoria-Geral da República.

O Projecto procurou modernizar o processo de registo criminal para que a história de um delito criminal possa ser mantida e acompanhada desde o momento da prisão até à sentença final que, em alguns casos, seria aquando da libertação no fim do cumprimento da pena. Um sistema de registo criminal unificado resulta em melhorias significativas em virtude de proporcionar uma base factual para monitorar a eficiência das diferentes instituições ao tratarem das várias etapas do processo criminal, garantindo ao mesmo tempo que os infractores não sejam esquecidos nas prisões por causa de documentos perdidos ou mal arquivados.

4. Direitos Humanos

Ao abrigo da Constituição de 2004, o respeito e a protecção dos direitos humanos são declarados elementos fundamentais do sistema jurídico do país.

Contudo, apesar dos esforços empreendidos ao nível dos sectores públicos e privado, a ideia de direitos humanos ainda não faz parte da cultura social e, muitas vezes, permanece um conceito bastante abstracto (e pouco conhecido).

Nesta matéria, apoiou-se a organização de reuniões periódicas e workshops que envolveram instâncias da justiça formal e informal na discussão dos direitos humanos no contexto local.

A sociedade civil tem um papel fundamental a desempenhar num Estado democrático moderno, particularmente na promoção e defesa dos direitos humanos. Contudo, as organizações da sociedade civil ainda são uma realidade relativamente incipiente em Moçambique. O apoio do Projecto centrou-se na melhoria da sua capacidade de modo a que estejam melhor envolvidas na formulação e implementação das políticas e na melhoria das suas funções de sensibilização e de fiscalização. As ONG e outras organizações que oferecem

assistência e defesa oficiosa e clínicas legais beneficiaram de assistência para que aumentem e expandam os seus serviços ao nível distrital de modo a que a protecção dos direitos humanos contra o mau comportamento da administração local e as práticas tradicionais inaceitáveis esteja efectivamente ao alcance da população rural. A educação sobre os direitos humanos foi apoiada por activistas, defensores oficiosos e estudantes de direito das várias universidades.

5. Direitos da Mulher

As mulheres continuam a ser desfavorecidas pela lei e pelo sector da justiça. Um número desproporcionalmente elevado de mulheres é vítima de violência doméstica; muitas não recebem a parte que lhes cabe dos escassos bens familiares aquando da dissolução do seu casamento, seja por rotura familiar ou em caso de morte do cônjuge.

Elas são particularmente desfavorecidas por causa das atitudes sociais quando necessitam da protecção das instituições do Estado como a polícia e os tribunais e que estas façam cumprir os seus direitos.

- A cooperação portuguesa, através do MAI, tem vindo a cooperação nestas acções e apoiou a constituição de um balcão especial de atendimento - na cidade de Maputo - às mulheres vítimas de violência doméstica. Porém este balcão não está associado a iniciativas similares que a sociedade civil, através de várias ONG, vem desenvolvendo no País.

Este projecto procurou não apenas reconhecer os direitos legais das mulheres, como também garantir que estes estivessem cada vez mais reflectidos e protegidos através da polícia e do sector da justiça.

É igualmente necessário reforçar a presença de mulheres como profissionais do sector. A cooperação portuguesa apoiou esta tarefa através da formação de juízas e magistradas do MP em cursos do CEJ.

Deste modo, o Projecto realizou uma série de actividades que integraram acções e sensibilização para as questões de género através de campanhas de sensibilização, de estudos sobre como os direitos das mulheres são observados no sector da justiça e da polícia, através da disponibilização de serviços legais específicos e através da formação profissional em todo o sector.

Este resultado também procurou aumentar o nível de integração das perspectivas de género garantindo a participação total das mulheres como profissionais em todas as componentes do sector.

6. Questões legais relacionadas com HIV/Sida

Moçambique situa-se entre os 10 países mais afectados do mundo, com um número estimado em 1,1 milhões de pessoas a viverem com o HIV/Sida.

Se esta tendência continuar, o HIV/Sida terá um efeito devastador em Moçambique, prevendo-se que o número de órfãos de mãe aumente dos actuais 185.000 em 2002 para 880.000 até 2006. Assim, este projecto procurou avaliar como o quadro legal e judicial – as leis em si e a prestação de serviços jurídicos – podem apoiar no enfrentar da redução de recursos humanos que irá provavelmente ocorrer por causa da devastação que os dados estatísticos acima indicam (adopções, conflitos de heranças, litígios quanto aos direitos aos serviços de saúde e medicamentos, discriminação no emprego).

Cooperação comparada: A Cooperação com o Reino da Dinamarca

Cooperando com Moçambique na área do desenvolvimento desde 1989, esta cooperação tem estado centrada na procura da implementação das estratégias de redução da pobreza absoluta, o PARPA (I e II).

Em 2009 o apoio ao desenvolvimento por parte da Dinamarca cifrou-se em 13 milhões de dólares norte-americanos, tendo os programas estado centrados na região centro-norte de Moçambique: Zambézia, Tete, e Cabo Delgado.

A cooperação com a Dinamarca é planeada em ciclos de 5 anos. Em termos de áreas, a Dinamarca apoia o sector da saúde, da energia, da agricultura, ambiente, a reforma do sector público, reforma das finanças públicas e a justiça.

Em relação à justiça, a contribuição em 2009 esteve avaliada em 2.1 milhões de dólares norte-americanos, incluindo apoio ao PEI II, à sociedade civil, apoio técnico, etc.

De referir que o apoio da Dinamarca aos direitos humanos e à democratização de Moçambique data desde inícios da década de 1990, tendo sido desenvolvido através quer de projectos implementados pelo governo, quer pela sociedade civil/ONG locais.

A estratégia actual da cooperação para o desenvolvimento entre a Dinamarca e Moçambique inclui uma forte presença destes dois temas: direitos humanos e democratização. No campo da justiça, o objectivo do Governo de Moçambique é o reforço da capacidade e a eficiência do sistema de justiça como um todo. A DANIDA¹⁰³ prevê que este programa actual (que se estende até 2013) esteja orçado em 150 milhões de coroas dinamarquesas, essencialmente destinadas à implementação do PEI, assim como ao apoio à sociedade civil. Este programa de assistência inclui duas componentes:

1. Apoio ao PEI para o sector da justiça;
2. Apoio à sociedade civil.

O PEI II identifica 15 áreas centrais de intervenção.¹⁰⁴ As áreas prioritárias para o apoio dinamarquês incluem:

- Justiça penal (assistência jurídica patrocinada pelo Estado);

¹⁰³ Agência de cooperação da Dinamarca.

¹⁰⁴ A DANIDA apoiou a elaboração do PEI.

- Justiça Civil (litigação reforçada entre a justiça formal e não-formal);
- Reforma Legal;
- Formação;
- Reforço da capacidade de planificação, monitoria e gestão financeira das instituições do PEI II;
- Desenvolvimento de infra-estruturas a nível do distrito (descentralização);
- Prevenção e combate ao HIV-Sida.

Unindo este sete elementos está o objectivo de aumentar o acesso à justiça a indivíduos e grupos vulneráveis, através do fortalecimento do sistema de administração da justiça.

O programa irá contribuir para a implementação dos objectivos destacados no PARPA no que diz respeito a boa governação, legalidade e justiça.

Tendo como objectivos imediatos o desenvolvimento de um quadro político do sector da justiça (incluindo um documento e uma visão a longo prazo da política nacional, melhor planeamento, sistemas de rotina para as instituições do sector e a reforma legal), que aumente o acesso à justiça para a população em geral e para os grupos mais vulneráveis, em particular; o reforço do sistema judicial e a procuradoria bem assim a sua capacidade de prestação de serviços em matéria de acesso à justiça nos domínios seleccionados; o reforço da capacidade de determinadas organizações da sociedade civil em matéria de advocacia e assistência jurídica, assim também como reforçar a capacidade das estruturas tradicionais em dialogar e trocar informações com o sistema formal, de modo a melhorar o acesso a justiça, especialmente aos grupos mais vulneráveis.

O programa¹⁰⁵ possui três componentes, cada um direccionado para os objectivos imediatos:

1. O planeamento estratégico e a reforma legal e o suporte ao documento da visão de justiça, os planos institucionais individualizados e providenciar a assistência técnica às várias comissões de trabalho de reforma legal bem assim como apoiar os processos consultivos com os parceiros ou com as partes interessadas;
2. Fortalecer o sistema judicial, incluindo os serviços de procuradoria em determinadas áreas relevantes, incluindo o apoio para a formação, informação e documentação, gestão dos tribunais bem assim como a construção de tribunais.
3. Promover a acção da sociedade civil no domínio do acesso a justiça e protecção dos direitos humanos, incluindo a assistência legal, distribuição e disseminação de informação e documentação legal. O programa inclui também o fortalecimento da capacidade da sociedade civil em monitorar a situação dos direitos humanos no país.

Principais críticas e propostas para a área da cooperação no sector da justiça

Da avaliação do PIC (2004-2006), para além de se constatar a inoperacionalidade dos PAC, entretanto extintos, constituindo estes aglomerados ou listagens de projectos dispersos, muitas vezes desgarrados dos eixos de intervenção definidos, sem contextualização e com importantes falhas de concepção: ausência de definições concretas de cada área, dos conceitos e dos objectivos; inexistência de regras claras de classificação dos projectos, ou de

¹⁰⁵Que no terreno é acompanhado de perto por um oficial de projectos.

um entendimento comum sobre a natureza de cada eixo; definição pouco clara de financiadores, promotores e executores; pouco detalhe financeiro.

Para a nossa área de estudo é importante constar que já tinha sido identificada uma falha que, na nossa área de estudo, a justiça, tem especiais repercussões: “a ausência de uma estrutura de cooperação no terreno impede igualmente uma participação mais activa e especializada nos diversos grupos de trabalho que monitorizam a aplicação da ajuda orçamental e do PARPA. Enquanto vários doadores contratam assistência técnica que possibilita assegurar uma participação forte nos grupos de trabalho de coordenação que correspondem às suas prioridades sectoriais, a cooperação portuguesa não possui qualquer representante de cooperação no terreno.”

De facto, embora exista um adido da cooperação na Embaixada de Portugal a dinâmica própria da APD de Moçambique exige a presença de técnicos especializados.

A cooperação na área da formação é positiva, mas poderá melhorar se se tiver em conta as especificidades dos países e dos problemas nos cursos. A opinião dos entrevistados reforça a necessidade de, a partir da presente avaliação, de redesenharem os contornos dos programas de cooperação, de forma:

- i. permitir o aprofundamento da formação e capacitação, através, por exemplo, do reforço das acções de formação de formadores (ex. sobre técnicas de redacção de corpos legais, etc.). Como foi realçado por vários dos entrevistados, Portugal poderá/deverá desenvolver este nicho especial no campo da cooperação para o desenvolvimento no sector da justiça, beneficiando do seu conhecimento da língua, de terreno e da partilha de uma matriz jurídica comum.

Ainda no que diz respeito à formação oferecida quer nas faculdades, no CFJJ ou na ACIPOL, esta deve permitir a aquisição de sólidos conhecimentos técnicos e

da dogmática jurídica; consciência da realidade do país; bem como o respeito pelos cidadãos e pela democracia.

Avaliar o impacto desta formação – uma das principais áreas de intervenção da cooperação portuguesa no sector da justiça - implica a realização de um estudo mais alargado que permita avaliar os cursos de formação realizados, bem como o desempenho dos magistrados formados. Deve ser tido em conta que mais formação não significa sempre melhor formação, devendo evitar-se a repetição de matérias que devem ser do conhecimento do grupo de formandos e promover a realização de cursos direccionados à especialização em determinados temas, quer reflectam a especificidade de Moçambique e os problemas mais amplos (regionais e globais) que o direito e a justiça conhecem.

- ii. ampliar o campo da cooperação, possibilitando maior interacção entre as várias partes envolvidas (cooperação multisectorial), possibilitando o desenvolver de sinergias e um melhor uso dos recursos;

Para que os projectos no sector da justiça sejam viáveis, um acompanhamento especial deverá ser dado ao longo dos vários estágios: 1) a quando do seu desenho, um diagnóstico adequado, um desenho preciso e cuidadoso, realizado com apoio dos parceiros locais, permitirá enquadrá-lo no contexto mais amplo do país; 2) o sucesso da sua implementação dependerá dos esforços da coordenação e da importância e relevância do projecto; 3) durante a avaliação, indicadores relevantes deverão ser desenvolvidos para avaliar o projecto, devendo os seus resultados ser amplamente disseminados de forma a tornar o projecto o mais conhecido possível;

- iii. melhorar a planificação das acções a desenvolver, para que os fundos necessários sejam disponibilizados atempadamente, sem pôr em causa a realização de acções já há muito planificadas;

- iv. aprofundar a cooperação em áreas sensíveis, de forma a possibilitar o acesso a informação no âmbito de temas como: tráfico de pessoas; tráfico de drogas; etc. (especialmente durante a instrução do processo, junto da Procuradoria da República). A não resposta das entidades portuguesas às solicitações de Moçambique, quer na elaboração de protocolos, quer a solicitações pontuais ao abrigo de protocolos, tem suscitado vários entraves e problemas, desbloqueados normalmente através de contactos informais;
- v. maior articulação que envolva também a PIC, de forma a permitir o reforço das capacidades instaladas (humanas e materiais) e uma cooperação mais ampla no âmbito da investigação criminal;
- vi. maior e melhor articulação através da embaixada de Portugal em Maputo. Este problema foi levantado inclusive pelos elementos da embaixada, durante o encontro havido. O adido da cooperação tem entre mãos inúmeras pastas, e o sector da justiça nem sempre será prioritário e requer um conhecimento especializado do tema e do contexto de acção;
- vii. uma atitude mais pro-activa da cooperação portuguesa, no sentido de avançar com propostas concretas de cooperação a serem apresentadas às instituições moçambicanas, a exemplo do que acontece com o PNUD, DANIDA, Cooperação Espanhola, etc. - apoiar individualmente e em conjunto os programas para que se interiorizem;
- viii. apoiar acções que já vem sendo desenvolvidas por outros sectores, como o caso dos balcões de atendimento às vítimas de violência doméstica, que se desenvolve no bojo de uma associação entre a polícia e ONG; importa também realçar a importância do apoio as iniciativas da sociedade civil, propostas a partir de Moçambique;
- ix. apoiar mais activamente acções que visem alcançar os ODM. Apesar de Moçambique ter visto aprovadas várias leis de protecção dos direitos da

mulher e da criança, Portugal não esteve directamente envolvido nestes projectos (Lei n.º 6/2008, de 9 de Julho, que aprovou o regime jurídico aplicável à prevenção e combate ao tráfico de pessoas, em particular mulheres e crianças; a Lei n.º 8/2008, de 15 de Julho, que aprovou a Lei da Organização Tutelar de Menores; e a Lei n.º 7/2008, de 9 de Julho, que aprovou os mecanismos legais de promoção dos direitos da criança);

- x. melhorar e ampliar a partilha de informação sobre o sector da justiça, entre Portugal, Moçambique e os restantes países da CPLP, de forma a rentabilizar melhor as experiências e resultados obtidos. Esta partilha permitirá conhecer melhor a realidade sócio-jurídica dos seis países envolvidos na rede da cooperação para o desenvolvimento e estreitar laços com o Brasil e Timor-Leste.

Com efeito, tem-se valorizado o chamado valor económico da língua, bem como a partilha de uma matriz legal comum, mas importa desenvolver uma robusta base jurídica que assente num mútuo conhecimento e reconhecimento da diversidade.

A alavanca da estratégia de promoção de cooperação de Portugal com os PALOP na área da justiça passa necessariamente pelos contactos, nas itinerâncias, nas parcerias que nestas áreas deverão ser estruturais e exemplares, de forma a construir, de facto, um espaço público comum, assente na partilha do comum e do diverso, sem o qual nenhuma comunidade comunica.

Apesar de Portugal, pelo montante da ajuda, não ser considerado um dos principais parceiros da ajuda a Moçambique, a sua presença no grupo dos 19 países que coordenam esta ajuda é importante. Uma participação concertada em acções multilaterais de cooperação no sector da justiça, articulada através dos principais instrumentos de programação e planificação, permitiria criar sinergias e rentabilizar o impacto da ajuda ao desenvolvimento no sector da

justiça por parte de Portugal. A coordenação dos doadores é imprescindível de forma a evitar a duplicação de esforços. Um bom conhecimento das actividades dos outros doadores no terreno (e da lições do seu envolvimento – positivas ou negativas) é importante para construir novos programas de cooperação.

7.5 SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE

A análise da cooperação portuguesa na área da justiça a partir dos elementos recolhidos no terreno é precedida de uma breve caracterização de São Tomé e Príncipe. Deste modo, pretendemos dar conta das variáveis em causa para a cooperação, ao mesmo tempo que procuramos tornar manifestas as importantes diferenças que compõem os países parceiros em causa na presente avaliação.

Figura 12

Mapa de São Tomé e Príncipe

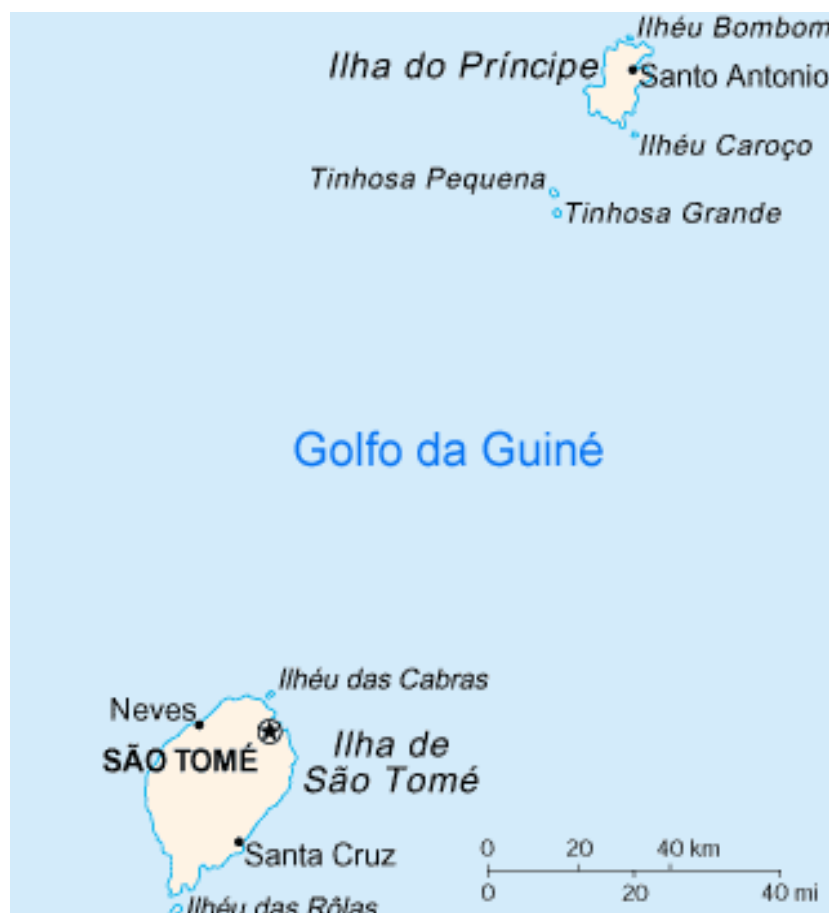


Tabela 10
Caracterização sumária de São Tomé e Príncipe (Principais indicadores)

SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE	
Superfície (em Km ²)	1.001
População - Milhões de habitantes	0,2
População urbana, % do total (2010)	62,2
Esperança de vida à nascença (anos)	66,1
Taxa de mortalidade neonatal (por 1000 nados vivos)	32
Literacia (% 15 anos ou maiores)	M: 82,7 H: 93,4
Desemprego	...
Inflação	19% (2009)
Índice de Desenvolvimento Humano e posição internacional, 2010	(127.º) 0,488 - Desenvolvimento Humano Médio
Rendimento nacional bruto (RNB) per capita em USD	1,918
Índice de Pobreza Multidimensional	0,236
Coeficiente de Gini de rendimento	50,6
Assistência oficial para o desenvolvimento: (Total em % do RNB)	26,3
Assentos parlamentares por mulheres (%)	7,3
Línguas mais faladas:	
Português - Língua Oficial	
Forro	
Angolar	
Lunguye	

Fonte: WHO - World Health Statistics 2010 / Humam Development Report 2010 - UNDP / IPAD

Caracterização da Estrutura do sector legal e jurídico formal

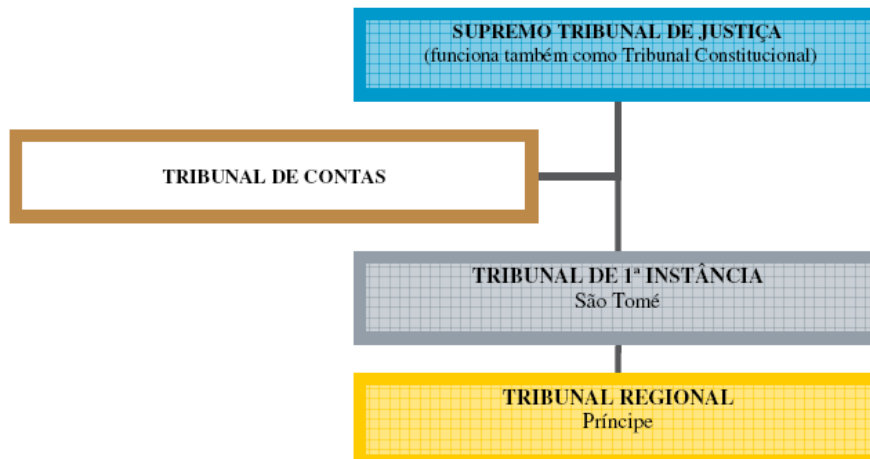
O sistema judicial tem no seu vértice um Supremo Tribunal com competência de natureza Constitucional e eleitoral, sendo composto por três juízes. Contudo, o STJ funciona actualmente apenas com dois juízes, pelo facto de há pouco tempo se ter jubilado o terceiro juiz que ainda não foi substituído em virtude de um conflito existente entre o Conselho Superior Judiciário e a Assembleia Nacional sobre o modo de nomeação do terceiro juiz.

Quando funciona como Tribunal Constitucional a sua composição é acrescentada de mais dois juízes nomeados pelo Presidente da República e pela Assembleia.

Embora formalmente exista um Tribunal Constitucional, não tendo ainda sido aprovada e publicada a Lei Orgânica do mesmo, a situação no que respeita à justiça Constitucional é a descrita.

Na primeira instância existe o Tribunal da Comarca de São Tomé com três juízos de competência genérica onde exercem funções seis juízes. Existe ainda o Tribunal de Lambé e o Tribunal Regional do Príncipe, onde exerce funções um juiz (não residente e que aí se desloca, juntamente o um procurador e advogados quando é necessário).

Figura 13
Organização judiciária



Fonte: DGPJ-GRI

Dos oito juízes que exercem funções em primeira instância dois não são possuidores de licenciatura.

Os Tribunais, Supremo e primeira instância, funcionam no mesmo edifício, em condições relativamente precárias, sem distinção visível (inclusive de sinalética) entre os dois tipos de Tribunais e com falta notória de condições de trabalho por parte de magistrados e funcionários, existindo apenas duas salas de audiência.

Não existe qualquer descentralização judiciária, mesmo na Região Autónoma do Príncipe.

A situação processual encontra-se em situação muito semelhante à descrita nos relatórios efectuados em 2005 pelos juízes Dr. Joaquim Gomes e Antero Luís, aquando da sua estadia no território em missão de assessoria.

O número de processos pendentes é relativamente elevado (486 cíveis e 938 crimes). O nível de qualidade das decisões é muito baixo, sendo absolutamente impressionante o que é dito no relatório de 2005 já referido sobre a matéria e que, substancialmente, se mantém.

A nível dos funcionários de justiça, pese embora existirem já alguns funcionários qualificados (e mesmo dotados de licenciatura), apenas o escrivão tem acesso a um computador, sendo praticamente todo o trabalho dos restantes funcionários processado com «máquinas de escrever».

A lentidão na tramitação processual, a falta de transparência no sistema e a débil qualidade das decisões proferidas são as circunstâncias apontadas por vários interlocutores para a falta de credibilidade que o sistema de justiça assume actualmente. Para alguns interlocutores é criticada a falta de independência de alguns magistrados.

Foi-nos referido por vários interlocutores a existência de dificuldades em manter alguma imparcialidade e isenção no sistema judicial, tendo em conta as situações de redes sociais que envolvem a população de São Tomé, onde se incluem os juízes, o que dificulta a concretização do princípio fundamental da garantia da imparcialidade dos juízes no exercício da sua concreta função, tendo em conta o facto de, por virtude do seu número, não funcionar devidamente o mecanismo de impedimentos, recusas e escusas.

Também a ausência de serviços de inspecção judicial é identificada como um dos problemas do sistema permitindo que continuem em funções magistrados sem aptidão profissional para o exercício das funções.

No que respeita ao Ministério Público, é constituído pelo Procurador-Geral da República e por doze magistrados (procuradores adjuntos). Os procuradores adjuntos são licenciados sendo que dois terminaram este ano a licenciatura na Faculdade de Direito local (Universidade Lusíada). A Procuradoria tem instalações autónomas e adequadas.

No que respeita aos advogados são neste momento cerca de cinquenta, sendo maior arte recém licenciados e sem formação específica para o exercício da profissão.

O serviço de registos e notariados é centralizado, nele funcionando o registo civil comercial, predial e também os serviços de notariado contando apenas com um conservador/notário.

No que respeita à Polícia de Investigação Criminal, trata-se de uma estrutura organicamente dependente do Ministério da Justiça que conta com um quadro quantitativamente adequado de funcionários. Existem 12 inspectores (um a exercer as funções de director nacional adjunto), 6 sub-inspectores, cerca de 90 agentes e 4 técnicos superiores. O director geral é um magistrado recentemente nomeado.

Durante dois anos a PIC teve um assessor português (da PJ) em permanência que entretanto regressou a Portugal, existindo neste momento um acordo entre as autoridades portuguesas e São Tomenses para o seu regresso.

Os problemas fundamentais decorrem da falta de formação profissional de grande parte dos agentes e sobretudo a ausência de meios (alguns básicos, como por exemplo, a inexistência de internet disponível). Assim só cerca de metade dos agentes têm arma de defesa pessoal, não têm coletes de segurança, têm apenas um reduzido número de algemas, não têm meios de comunicação próprio (usam apenas o telemóvel), não têm dispositivos para realizar intercepções telefónicas (o novo CPP, que entra em vigor em Fevereiro de 2011 já permite esse meio de obtenção de prova), não têm quaisquer meios técnicos forenses e científicos, não têm biblioteca nem têm sequer possibilidade de ter acesso e distribuir o novo CPP aos agentes, quando este entrar em vigor. Não existe qualquer acordo com autoridades ou congéneres portuguesas para a realização de exames científicos.

O Tribunal de Contas, criado em 2003, é composto por três juízes, funciona em local autónomo em dois edifícios (um onde funciona a secretaria e outro, relativamente perto onde funcionam os gabinetes dos juízes e outros serviços).

O edifício prisional funciona num local com condições muitíssimo precárias a nível de segurança (os muros da cadeia são construídos com partes de contentores, por exemplo), condições de detenção, sanitárias e de higiene (informações recolhidas através das conversas tidas com as fontes ouvidas e visita ao exterior do edifício prisional).

Na data de realização dos trabalhos de campo (Setembro de 2010) encontravam-se detidos 190 cidadãos, 119 a cumprir pena (incluindo 5 mulheres) e 71 em prisão preventiva (uma mulher).

A maior parte dos crimes pelos quais estão sentenciados ou em prisão preventiva são crimes contra a vida (homicídios), crimes sexuais (violação e violação de menor, estupro) crimes contra a propriedade (furtos, roubos, dano, receptação) e crimes contra a integridade física (ofensas corporais).

Os detidos encontram-se na faixa etária entre 18 e 62 anos, com maior incidência entre os 20 e os 35 anos e provêm de todas as regiões do país, inclusive da região Autónoma do Príncipe, mas com maior incidência no Distrito de Água Grande (a capital).

A situação penitenciária é no entanto altamente criticada por vários interlocutores nomeadamente pelas péssimas («degradantes» e «inumanas», segundo a expressão de alguns) condições e pela total ausência de programas de reinserção social. É também referido que há situações de cumprimentos de pena para além do tempo devido e sobretudo a inexistência de fiscalização sobre o cumprimento das penas e da sua execução.

Não há juiz de execução de penas nem um magistrado que exerça essas funções ou sequer a fiscalização do cumprimento das penas.

No que respeita à justiça penal foi salientado por alguns intervenientes a existência de prisões preventiva sem fundamento legal, («prende-se e depois investiga-se», foi a expressão usada por alguns) existência de detenções ilegais,

ainda que pontuais, morosidade excessiva nos julgamentos e falta de conhecimento dos direitos por parte dos cidadãos.

No que respeita à situação da questão do acesso ao direito é sublinhada por vários interlocutores como um problema grave. Não há conhecimento de muitos direitos básicos e fundamentais e muito menos o seu exercício. Mesmo em áreas onde há legislação recente (como é o caso da Lei sobre Violência doméstica, em vigor desde 2009) o seu desconhecimento pelos cidadãos é flagrante, não sendo conhecidas dos cidadãos grande parte das leis e do que representam.

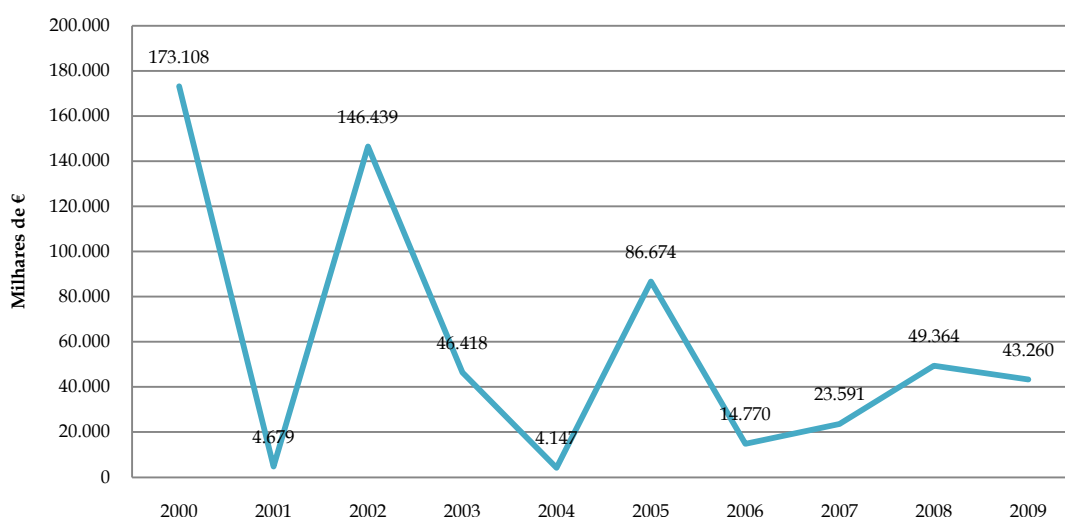
No passado terá funcionado um Gabinete de Assistência Judiciária que funcionava como mecanismo de entrada dos cidadãos no sistema de justiça permitindo um conhecimento de direitos e das leis vigentes aos cidadãos. Neste momento não há qualquer sistema formal que possibilite aos cidadãos o conhecimento do sistema, tanto das leis como da forma de as exercerem. O acesso à justiça é «difícil e caro», na expressão de um dos interlocutores.

No que respeita á justiça civil é salientada por interlocutores a morosidade e a falta de qualidade das decisões.

A cooperação portuguesa na área da justiça em São Tomé e Príncipe

De 2000 a 2009 foram executados pelo Ministério da Justiça (incluindo continuação de projectos já existentes e início de novos projectos) 18 grandes projectos de cooperação na área da justiça, correspondentes a outras tantas acções anuais, perfazendo em termos económicos, 592.450 mil euros.

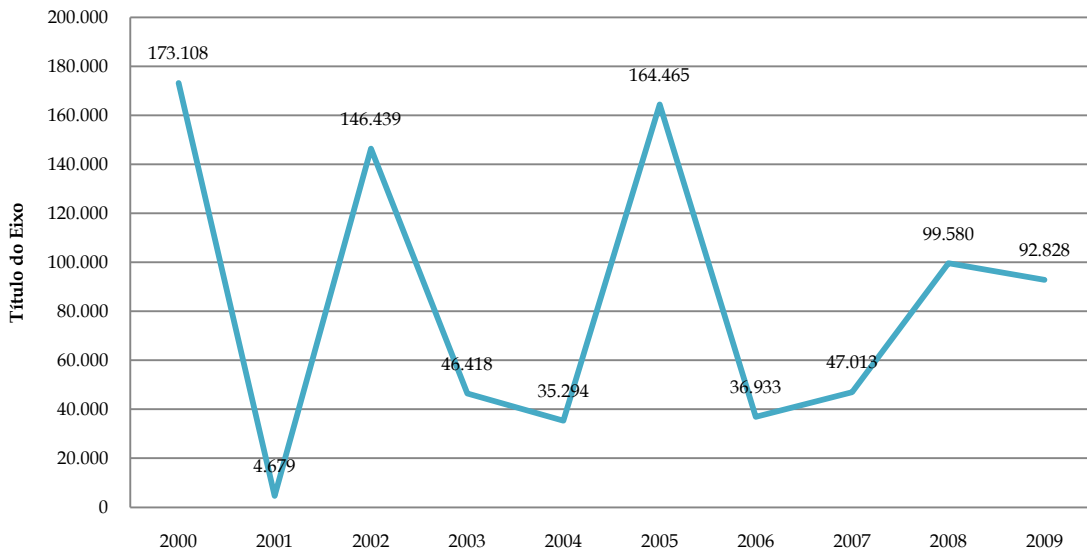
Gráfico 25
APD - Ministério da Justiça (2000-2009)



Fonte: IPAD

Por outro lado os valores globais de APD para o desenvolvimento dos serviços legais e judiciais tiveram a seguinte evolução em São Tomé e Príncipe, constatando-se a similitude de grandes curvas entre a APD - Geral: Desenvolvimento dos serviços legais e judiciais, com a APD - Ministério da Justiça:

Gráfico 26
APD - Desenvolvimento dos serviços legais e judiciais de São Tomé e Príncipe



Fonte: IPAD

Como consta do PIC 2008-2011 a cooperação entre Portugal e São Tomé e Príncipe é elaborada, pretendendo responder, não apenas ao Plano Nacional de Redução da Pobreza de São Tomé e Príncipe, mas também, obviamente, às metas e prioridades estabelecidas pelo Governo português, no âmbito da condução da sua política externa e de cooperação.

A cooperação portuguesa, a ajuda pública ao desenvolvimento, está presente em São Tomé e Príncipe, não apenas por via bilateral, mas também pela participação portuguesa em projectos de organizações internacionais, como o Sistema das Nações Unidas, a União Europeia e a Comunidade dos países de Língua Portuguesa (CPLP).

O PIC de 1999-2001, integrando-se também na estratégia do Governo de São Tomé e Príncipe que visava quatro objectivos fundamentais: reposição da autoridade do Estado; obtenção da estabilidade macroeconómica; desenvolvimento de políticas sectoriais; e luta contra a pobreza. Sendo a

formação contínua de magistrados e a institucionalização do Tribunal de Contas e dos Tribunais de polícia, parte integrante da melhoria da Administração da Justiça.

Quanto aos eixos de concentração considera-se que “dada a natureza horizontal e muito dispersa das iniciativas em curso ou em promoção decorrentes de compromissos que nos últimos anos foram sendo assumidos nos mais diferentes sectores, no quadro das relações muito particulares entre a administração portuguesa e a administração santomense, os eixos de concentração que integram este programa cobrem praticamente todas as áreas de actuação”¹⁰⁶, estando os programas de cooperação na área da justiça (apoio aos Tribunais, Registos e Notariado e outros serviços) integrados no eixo Apoio à consolidação das instituições.

No PIC de 2002-2004 a justiça integrou-se nas duas linhas de intervenção transversais, respeitantes à redução da pobreza e ao reforço institucional.

No PIC de 2005-2007, assinado a 22 de Dezembro de 2004 e considerando também a informação constante do Relatório Final da Avaliação a Meio do Percurso do Programa Indicativo de Cooperação entre Portugal e São Tomé e Príncipe (2005-2007), a área da justiça focou-se:

- Na formação de quadros são-tomenses, através da frequência do Curso Normal de Formação de Magistrados, no Centro de Estudos Judiciários;
- Nas assessorias jurídicas, no âmbito da reforma dos códigos Penal e de Processo Penal¹⁰⁷, do Código Comercial e dos vários Códigos no âmbito dos registos;

¹⁰⁶ PIC – São Tomé e Príncipe – 1999-2001, ICP-MNE, Maio de 1999.

- Na assistência técnica e jurídica aos tribunais e à Procuradoria-Geral da República;
- Na assistência técnica aos serviços prisionais de São Tomé, tendo-se deslocado um Director de estabelecimento Prisional português, para levantamento das necessidades de formação e identificação das actividades a desenvolver naquela área.
- Na assistência técnica para levantamento de necessidades no âmbito dos registos públicos, tendo-se deslocado um Conservador português e um ajudante a São Tomé e Príncipe;
- Na assistência técnica sobre técnicas de investigação criminal, para Inspectores e Agentes da Polícia de Investigação Criminal de STP, em S. Tomé, ministradas por dois quadros superiores da Polícia Judiciária portuguesa.

Na avaliação referia-se especificamente à área da justiça referindo-se que “a maior parte das actividades previstas em PAC não se realizou não apenas pelas restrições orçamentais e atrasos da CP mas, também, pela indefinição são-tomense, sendo os efeitos directos sentidos no apoio à vivência do regime democrática implantado no país. O carácter micro e a multiplicidade das intervenções dificultam igualmente a identificação de efeitos na promoção da Boa Governação, bem como de visibilidade da CP.”

O PIC para 2008-2011, tentando absorver os resultados da avaliação anterior, nomeadamente no que respeita à necessidade de concentrar a ajuda nos sectores mais significativos para o desenvolvimento de São Tomé e Príncipe, atendendo às prioridades estabelecidas localmente (PAP e ENRP), também no que respeita à Boa Governação, à necessária coordenação da ajuda com outros doadores presentes, fomentando abordagens sectoriais integradas e a efectivação do acompanhamento no terreno, integrou a área da justiça no Eixo Estratégico da Boa Governação, participação e Democracia, na área da

intervenção respeitante à capacitação (institucional) e na área de cooperação da Polícia e Segurança, muito embora se considere que a “igualdade de género” a “boa governação e a “sustentabilidade ambiental “sejam temas transversais.

A boa governação, enquanto área transversal é condição essencial para o desenvolvimento, em especial nos estados frágeis, onde os recursos técnicos escasseiam e as instituições são pouco efectivas.

De um PIC com um orçamento de 45 milhões de euros, o eixo da boa governação, participação e democracia absorve 18%.

Em seguimento com a Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (ENRP), bem como reconhecendo que as debilidades ao nível da governação constituem barreiras ao desenvolvimento e concretização dos ODM, a cooperação portuguesa indicou como objectivos e prioridades a capacitação e reforço institucional da Administração Pública em áreas determinantes para a Boa Governação, como é o caso da justiça, mantendo e/ou incrementando as acções já existente e chamando a atenção para as questões do acesso ao direito e à justiça, em especial para grupos mais frágeis e desprotegidos.

Constatações, desafios e expectativas sobre a cooperação portuguesa

O primeiro ponto em análise prende-se com a constatação da absoluta relevância da cooperação portuguesa na área da justiça. Por todos os intervenientes é constatado a importância vital das políticas de cooperação na área da justiça que têm ocorrido nos últimos dez anos, podendo mesmo colocar-se a questão que sem uma política de cooperação na área da justiça, seria a sobrevivência do sistema que estaria em causa. Independentemente dos vários problemas detectados, das falhas ocorridas e mesmo de alguma graves situações encontradas há que salientar a natureza vital da cooperação portuguesa na área da justiça e a necessidade da sua continuação e mesmo o

seu reforço. Em algumas áreas seria aliás fundamental avançar com um programa de cooperação urgente e muito expressivo.

A necessária diferenciação de políticas e especificação da realidade do País em relação a outros países beneficiários é fundamental, sendo o actual modelo de cooperação, assente num modelo único muito “pesado”, dificultando a concretização de acções de cooperação directas entre instituições, nomeadamente na área da formação dos magistrados.

Por outro lado há que apostar na realidade específica de São Tomé e criar programas de cooperação adequados à realidade concreta e levando em consideração a situação muito frágil do sistema de justiça.

É necessário um enquadramento das áreas de cooperação em quadro de referência organizado e coordenado e com compromissos muito vinculados entre as partes intervenientes.

Um quadro de orientação a longo prazo na área da justiça em São Tomé e Príncipe evitaria que cada vez que há uma mudança de governo haja mudanças de prioridades que se reflectem na justiça.

De igual forma só com uma política de compromissos entre os intervenientes políticos e judiciais permitiria mudar o sistema de modo a que haja confiança. As querelas internas no sistema e nos seus intervenientes minam a credibilidade do sistema na medida em que não possibilitam a concretização rápida de políticas na área da justiça e são até factores de bloqueio.

São necessários modelos de cooperação menos burocráticos em áreas que envolvam instituições dotadas de autonomia e onde a bilateralidade é importante. (O caso do Tribunal de Contas e a sua cooperação com Portugal e com a CPLP é o exemplo de uma cooperação positiva nesta área.)

A falta de conhecimento dos direitos por parte de grande parte da população e mesmo intimidação no acesso à justiça em função do «fechamento» do sistema bem como a necessidade de se investir prioritariamente nesta área, impõe a implementação urgente de programas que permitam efectivar programas de acesso ao direito e à justiça, quer ao nível da informação legislativa quer da explicitação dos mecanismos de acesso.

De igual modo inexistem financiamentos ou apoios a áreas específicas não governamentais no domínio dos direitos humanos para as entidades que desenvolvem actividade nesta área. Este défice na informação sobre o sistema de execução e garantias dos direitos humanos sugere que qualquer política na área da justiça deve sustentar programas nesta área.

Seria interessante estabelecer uma política de assessoria para desenvolver a política de divulgação de direitos e a sua implementação.

No que respeita a áreas específicas de cooperação, salienta-se a cooperação na área da formação profissional e concretamente na formação de juízes. A falta de formação dos magistrados e concretamente dos juízes que na sua maioria não são licenciados e têm uma formação reduzida é um problema detectado que tem que continuar a ser objecto de atenção, se bem que com algumas modificações e compromissos. É grave e um ponto a merecer especial atenção crítica, o facto de muitos cooperantes que frequentam o CEJ, ao abrigo do programa de formação de magistrados quando regressam não vão desempenhar as funções porque não há vagas ou porque nem têm acesso à magistratura.

Por outro lado, seria importante que existisse um compromisso entre as autoridades políticas e judiciais sobre a escolha das pessoas a formar e a responsabilidade na sua nomeação no sistema.

Ainda no âmbito da formação profissional é necessário encarar um modelo de formação dos advogados, dos funcionários judiciais e dos polícias de investigação. Neste sentido surge como questão primordial (suscitada por vários intervenientes) a eventual criação de um Centro de Formação Jurídica e Judiciária que pudesse envolver todas as profissões forenses. Salienta-se, neste domínio a existência de um acordo de cooperação assinado pelas autoridades portuguesas e São Tomé e Príncipe, em 1993 e nunca cumprido.

Também se salienta os contactos feitos recentemente entre o Supremo Tribunal de São Tomé e a Escola de Direito da Universidade do Minho sobre esta matéria com vista a criar uma instituição desta natureza, não tendo sido, no entanto verificado que existia um protocolo anterior entre os governos sobre esta matéria.

Quanto aos programas de assistência jurídica ao sistema, que se têm concretizado quer nos tribunais quer na Polícia de Investigação criminal há que salientar que por praticamente todos os intervenientes apelam a um maior reforço deste tipo de políticas de cooperação, nomeadamente na área dos Tribunais.

Saliente-se a relevância destes programas, mesmo para o STJ, insistentemente solicitado pelos juizes, tendo em conta as carências de formação que são verificadas. Em termos prospectivos seria de ponderar como modelo a desenvolver na área da magistratura e dos funcionários judiciais a deslocação de magistrados e funcionários para exercerem funções no Tribunal inseridos no sistema judicial local, por períodos de tempo suficientemente amplos que permitisse resolver os problemas equacionados enquanto não há um quadro de magistrados e funcionários estável e capacitado. Trata-se de um modelo que existe e foi aplicado com sucesso em Timor (por iniciativa das Nações Unidas) e em Macau (por iniciativa do governo local). A sua aplicabilidade em São Tomé é bem vista por muitos intervenientes, embora necessitasse de ser explicitada

pormenorizadamente de modo a não gerar equívocos sobre eventuais problemas de soberania.

Sublinhamos no entanto que a gravidade da situação actual decorrente dos défices de qualidade e celeridade encontrados exigem uma tomada de posição forte nesta matéria e também rápida.

No domínio das reformas legislativas, há que constatar que têm sido concretizadas muito lentamente e por vezes com algumas disfunções, como é o caso das reformas do Código de Processo Penal e Código Penal que, por motivos de ordem política, não irão entrar em vigor simultaneamente, o que poderá constituir mais uma entropia no sistema. Por outro lado a adequação de alguma legislação aprovada à realidades socioeconómica do país também é questionada.

O sector penitenciário é um sector que se apresenta com graves défices, sendo uma área onde não é possível continuar a ser vista como até aqui.

A grave situação penitenciária, com ausência de condições mínimas para a detenção e sobretudo para o cumprimento de penas a inexistência de programas de re-socialização e de fiscalização do cumprimento das penas leva a que seja necessário investir prioritariamente neste sector.

No âmbito das novas tecnologias, nomeadamente no domínio da investigação criminal, há défices notáveis. Não há meios que permitam fazer escutas telefónicas. Não há meios de prova forenses (DNA, etc.). Não há qualquer tipo de possibilidade técnica de ser produzida prova científica. Não há possibilidades de conservação de provas e sua remessa para análise noutro país. Neste âmbito também não existe qualquer acordo bilateral entre as autoridades de São Tomé e Príncipe e, por exemplo, o INML, o que poderia facilitar o desbloqueio de algumas situações.

É necessário um laboratório científico, meios informáticos para efectuar escutas telefónicas (possíveis com o novo CPP), armas de defesa, coletes de segurança, biblioteca (incluindo a disponibilização dos novos Códigos).

Nos registos e notariados a situação, pese embora se ter iniciado um programa recente na área do registo civil relativo à informatização dos recém nascidos a partir de Janeiro de 2010, é preocupante. Há um enorme défice no âmbito dos apoios à área dos registos e notariados. A recuperação dos dados dos registos (comercial, predial, civil e criminal) e a sua informatização são essenciais para criar condições de segurança e de atracção ao investimento no País.

A fragilidade do sistema de registos pode inclusive potenciar mecanismos de corrupção na medida em que as decisões necessárias ficam retidas nos serviços que são insuficientes e incapazes de dar resposta atempada a todos os pedidos. Seria necessário em termos de prioridade da cooperação apostar neste sector urgentemente

A falta de uma análise global sectorial para a área da justiça, alguma falta de coordenação e sobretudo a não verificação e avaliação do impacto dos projectos no terreno leva à necessidade de controlo e avaliação na execução e nos resultados de todos os programas a desenvolver.

A sindicância dos projectos através da avaliação dos resultados conseguidos é fundamental.

8. O LABIRINTO DOS OBJECTIVOS, ORIENTAÇÃO E ESTRATÉGIAS

Partindo de algumas reflexões e exemplos que foram recolhidos no terreno, neste capítulo procuramos gizar as linhas de pensamento que se articulam quer com as lições e recomendações a ser emanadas desta avaliação (Cap. 9), quer com a definição de orientações estratégicas para o sector da justiça que esta mesma avaliação pretende informar. Assim, pretendemos colocar em diálogo realidades do terreno cuja análise permite ilustrar algumas das questões centrais que atravessam as dinâmicas e bloqueios das políticas de cooperação.

Sendo a missão fundamental da Cooperação Portuguesa contribuir para a realização de um mundo melhor e mais estável, muito em particular nos países lusófonos, caracterizado pelo desenvolvimento económico e social, e pela consolidação e o aprofundamento da paz, da democracia, dos direitos humanos e do Estado de direito (2005: 7)¹⁰⁸, e atendendo ao âmbito e área específica da presente avaliação, não podemos deixar de nos questionar em que medida as acções desenvolvidas têm contribuído para aquele desiderato.

Os capítulos anteriores descreveram o percurso da Cooperação Portuguesa na área da justiça nos PALOP, fornecendo uma ideia geral sobre alguns dos principais problemas que foram encontrados e dando já algumas pistas relativamente às recomendações para o futuro.

Aspecto incontornável desta avaliação global da Cooperação Portuguesa na área da justiça nos PALOP foi a tremenda dificuldade em a levar a cabo, particularmente por se tratar de uma avaliação de um período tão extenso, em países tão diferentes.

¹⁰⁸ Cooperação Portuguesa (2005). *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*. Acedido em Outubro de 2009 em http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Publicacoes/Visao_Estrategica_editado.pdf.

A preservação da memória institucional é muito reduzida e diferenciada, e a documentação achada, embora extensa é muito lacunosa.

Ao iniciar a avaliação da documentação, verificou-se ser problemático sistematizar toda a informação correspondente ao período sob análise, e que permitiria caracterizar e avaliar aspectos da intervenção da política portuguesa no domínio da cooperação para o desenvolvimento com os PALOP.

Para além do já referido, a informação disponibilizada encontrava-se pouco sistematizada, quer no que concerne às propostas de projectos e programas, quer no que respeita a documento de seguimento e de resultado. A informação recolhida junto do IPAD (e complementarmente junto de outras instâncias do Ministério da Justiça), correspondeu à grande maioria da documentação consultada, porém o sistema de classificação e arquivo dos documentos não facilitou o processo de análise dos dados. Nalguns casos mesmo, apenas foram encontrados dados primários (sem qualquer avaliação).

Vários elementos do IPAD contactados durante este período referiram-se a este problema, tendo sido levantada a possibilidade de se criar um novo sistema de gestão da informação, a partir de uma base informática, que permita o acesso permanente no futuro.

Um elemento claramente ausente da documentação consultada é uma qualquer análise ou levantamento crítico revelador de um conhecimento aprofundado das transformações que os vários PALOP conheceram, nos respectivos sistemas de justiça, ao longo das últimas décadas. Dada a natureza política da cooperação na área da justiça – uma vez que esta incide sobre órgãos de soberania – tal ausência pode explicar-se, mas não justificar-se.

Assim, considerando como crucial a avaliação da relevância acções encetadas pela cooperação, cabe perguntar: *qual foi a relevância da APD portuguesa no apoio à justiça, entendida aqui em sentido lato (de modo a compreender a boa governação, os Direitos Humanos e o Estado de Direito)?*

Como já foi referido anteriormente, a actividade de cooperação na área da justiça nem sempre é executada em resposta a uma real necessidade do país em

causa. Nesse sentido, a análise do terreno valoriza a necessidade de uma prática de cooperação que contabilize mais activamente o papel dos parceiros.

Por outro lado, verifica-se uma dissonância no que refere ao cumprimento dos ODM, que terão que ser entendidos como uma desígnio de cooperação cujo âmbito ultrapassa, em muito, a mera referência formal (como passou a ser norma).

As práticas internacionais sugerem que as escolhas das intervenções no campo do apoio ao desenvolvimento são mais adaptadas e produzem maior impacto quando se fundam numa opção estratégica concertada (OCDE, 2006: 24). Da leitura do espólio documental não foi possível identificar a presença de um plano estratégico de intervenção no campo da justiça.

Do espólio documental não foi possível identificar a presença de um plano estratégico de intervenção no campo da justiça relativo ao hiato temporal observado. No entanto, deverá ser feita referência à recente (2010) implementação do Programa *Interjust* que procura colmatar esta particular insuficiência. Se este programa contar efectivamente com a presença e colaboração activa de todas as entidades tuteladas ou coordenadas pelo Ministério da Justiça, colaborando e aceitando o IPAD como responsável máximo pela supervisão, direcção e coordenação da política de cooperação e da ajuda pública ao desenvolvimento, poderá vir a constituir um desenvolvimento muito positivo nesta área.

Convém também referir que as variações no ambiente políticos dos vários países envolvidos por esta cooperação – novos governos, novos ministros, etc. – pode afectar, e afecta, a velocidade com que os programas são estabelecidos e implementados.

É necessário que a cooperação portuguesa reflecta sobre os propósitos da ajuda à boa governação e ao acesso à justiça e ao direito e para que se tirem as conclusões operativas necessárias, no sentido de transformar qualitativamente a estrutura da cooperação. Isto pressupõe que a actual linha de ajuda se deverá

desenvolver de forma mais cooperante, assente no conhecimento aprofundado das tendências políticas e dos sistemas de governação.

Em função de uma análise realista, Portugal, enquanto país doador, deverá identificar áreas de intervenção onde possa positivamente influenciar a democratização da governação e o alargamento do acesso ao direito e à justiça. Isto significa, por exemplo, uma maior interacção com a sociedade civil, para que a transparência e a luta contra a corrupção se mantenham como elementos importantes da avaliação da melhoria da boa governação. Para que a planificação e a monitoria desta ajuda seja efectiva, exige-se pessoal com formação específica, cuja estadia, por maiores períodos, permitirá alargar os contactos e cooperação com outros doadores.

No sector da justiça e pegando no exemplo, sempre referido, do Centro de Estudos Judiciais – CEJ, que desenvolve acções de cooperação desde o início dos anos 80, acreditamos que será chegada a altura de repensar a formação que é ministrada ao “auditores” que se deslocam a Portugal para participarem nos cursos de formação.

A participação de “auditores” provindos dos PALOP levanta várias particularidades que devem ser atendidas. Em primeiro lugar, usualmente, os “auditores” que são enviados, depois de uma escolha local em cada um dos PALOP, são já, efectivamente, magistrados, enquanto os seus colegas portugueses são candidatos a magistrados.

Em segundo lugar, a formação que partilham é uma formação assente na legislação portuguesa vigente. Como consequência, o cuidado relativamente a particularidades nacionais fica assim omissa ou dependente da discricionariedade do docente encarregue pelo módulo, ou pela formação.

Por outro lado, a formação limita-se ao acompanhamento da primeira fase formativa, não existindo a frequência da parte prática, onde os auditores, candidatos a magistrados portugueses, são distribuídos pelos vários Tribunais a fim de exercerem as suas competências sobre orientação e responsabilidade de um magistrado formador.

A necessidade e mais-valia da formação especializada foi referida pelos entrevistados, tendo a recente experiência de formação intensiva ministrada pelo CEJ, no âmbito do programa PAOSED, sido referida como excelente.

Tratou-se de uma acção de formação para magistrados da Guiné-Bissau, aos quais durante alguns meses foi ministrada formação à luz do direito em vigor na Guiné-Bissau.

Pensamos que este exemplo, até pelos resultados muito positivos, referidos por todos os participantes, deve ter um efeito multiplicador.

O modelo de formação, com deslocação para o país formador, como desde sempre ocorre no âmbito do CEJ, deve agora ser revisto, em especial em relação aos países que têm já centros de formação para magistrados, a funcionar plenamente, sendo, alguns deles, até beneficiários da cooperação portuguesa, mesmo que residualmente.

Mesmo que de forma involuntária, a cooperação no âmbito da formação foi desde sempre aquela que assumiu mais protagonismo, assim a área da formação tem sido uma aposta, mesmo que inconsciente, da Cooperação Portuguesa ao longo dos anos sendo considerada por muitos, atendendo à completa unanimidade nas entrevistas realizadas, como de grande qualidade.

A cooperação portuguesa na área da justiça nunca se centrou num sector determinado, resultante de um equilíbrio entre a necessidade do país beneficiário e a possibilidade da oferta, daqui resulta uma actuação que intervém em mais áreas do que aquelas de que efectivamente pode dar justa conta.

Embora a Medida 4 do documento de Estratégia da Cooperação Portuguesa (Operacionalização), refira expressamente que se deve caminhar progressivamente para uma concentração da ajuda apenas em sectores onde Portugal tem um claro valor acrescentado, o que se constatou é a “tentativa” de cobrir todas as áreas.

Nos primeiros anos de cooperação a fórmula quadripartida de cooperação na área da justiça, assentava fundamentalmente no apoio a reformas legislativas,

em assessorias técnico-jurídicas, na formação (magistrados e outros quadros) e na oferta de bibliotecas jurídicas e/ou outros bens/equipamentos, se poderia considerar como um gesto simbólico e adequado. A questão que deve ser colocada é se a perpetuação desta lógica faz sentido duas décadas depois, ainda que articulada como um registo que, sendo meramente formal, faria supor uma transformação a informada, nomeadamente, pelos ODM.

A determinação das áreas e formas de actuação, bem como o desenho dos programas, tem vindo a ser dominada por uma quase estrita consideração casuística, em detrimento de uma fundamentação técnica e económica, que sendo muitas vezes solicitada, é posteriormente desconsiderada.

O documento de Estratégia da Cooperação Portuguesa (Operacionalização), refere ainda que a cooperação portuguesa deveria basear a definição de sectores/áreas de intervenção prioritários na identificação de necessidades no terreno, recorrendo à elaboração prévia de documentos orientadores a nível sectorial, bem como a nível transversal (Boa Governação, Género, Direitos Humanos), por país, que analisem a situação, façam um levantamento das acções implementadas por doador, identifiquem as áreas de intervenção prioritárias e os instrumentos mais adequados para a implementação dessas intervenções, procedendo à sua avaliação, numa óptica de gestão centrada nos resultados; infelizmente, este documento não se traduziu em acções práticas, tendo esta avaliação concluído que a filosofia da APD portuguesa na área da justiça não conheceu grandes mudanças, inexistindo, até agora, qualquer documento sectorial orientador na área da justiça.

Em alguns aspectos a Cooperação Portuguesa parecer ter ficado enclausurada num paradigma de ajuda que já não faz sentido, exemplo disso é a referência unânime da necessidade de se passar, nas magistraturas, de uma formação

inicial, que todos consideram funcionar bem (com as limitações já referidas), para uma formação entre iguais, uma formação de seguimento a alto nível.

Muitos magistrados seniores referiram que deveria ser criada uma qualquer forma institucionalizada onde eles solucionassem casos de grande complexidade.

A Cooperação Portuguesa na área da justiça tem-se focado quase exclusivamente no Sistema Jurídico a nível nacional, não se mostrando capaz de descer aos níveis de organização administrativa/judicial de base, nem de dialogar cabalmente com as contingências decorrentes da integração regional de cada um dos parceiros.

Uma excepção será o caso da cooperação desenvolvida no âmbito dos registos e notariado com o apoio à implementação de delegações dos registos civis regionais.

Esta limitação, que se verifica em qualquer um dos PALOP, não deixa de ser demonstrativa da irrelevância dos particularismos de cada país e do facto de todos eles apresentarem uma concentração populacional urbana muito diminuta.

Em relação à sociedade civil e no que à área da justiça diz respeito, não existem relações de espécie alguma.

O importante papel desempenhado pelas ONG locais, nomeadamente a nível da apropriação dos projectos, é desconhecido ou considerado irrelevante, tendo a cooperação na área da justiça sido compreendida, até agora, como cooperação intergovernamental.

Em todos os países visitados, as informações recolhidas junto das ONG revelam que a cooperação portuguesa (local) não possibilita (ou pelo menos não facilita) a apresentação de projectos nesta área (justiça), onde, de facto, as ONG poderiam desenvolver um importante papel, por estarem, em muitos casos, mais perto dos cidadãos.

Existem diversas ONG que desenvolvem actividades no âmbito da justiça, nomeadamente no âmbito do acesso e recebem ajuda da cooperação de outros doadores.

Este facto alerta para a ausência de uma endogeneização, junto das instâncias portuguesas na área da justiça, dos resultados desta ajuda ao desenvolvimento. Importa que a determinação das áreas e formas de actuação, bem como o desenho dos programas, que tem vindo a ser dominada por uma quase estrita consideração política, em detrimento de uma fundamentação técnica e económica, passe a ser vista de forma mais precisa, de forma a garantir um impacto e uma eficiência efectivas. Parece-nos que uma (re)conceptualização da cooperação na área da justiça é urgente, não só para permitir um uso mais adequado e sustentável dos recursos, mas também para permitir que o seu impacto seja efectivo. Para tal, repetimos, importa desenvolver programas que reflectam e se ajustem às realidades diversas dos PALOP, que espelhem o seu desenvolvimento e especificidades próprias, passando qualitativamente de uma “ajuda ao desenvolvimento” para acções efectivas de cooperação.

Na análise das políticas encetadas cabe considerar que os valores dispendidos pela Cooperação Portuguesa são frequentemente residuais na comparação com outros doadores bilaterais – sobretudo se nos referimos a Angola e a Moçambique – o que pode levar, no limite, à menor consideração, ao nível político, do papel a ser desempenhado pela cooperação portuguesa. Assim, é essencial ter em conta a natureza profundamente política de processos de intervenção no sector da justiça. A falta de aceitação política, ao mais alto nível, da necessidade de reforma em determinada área cria, muitas vezes, bloqueios ao programa de execução que podem ser difíceis de ultrapassar, especialmente no contexto de intervenções autónomas/independentes. Se não é dada a devida atenção à remoção desses bloqueios, tanto a eficácia das intervenções individuais, como o impacto a longo prazo dessas intervenções podem ficar comprometidas.

O reforço do Estado de Direito é uma das condições para o reforço da boa governação e para o livre exercício do acesso ao direito e à justiça.

Instituir, desenvolver e reforçar um sistema de justiça significa, em vários dos países avaliados, estudar muito mais do que simplesmente defender a extensão dos tribunais às regiões mais pobres e desfavorecidas dos PALOP, significa também considerar o acesso à justiça, num sentido mais amplo, como um bem público.

O desafio, particularmente sentido na área da justiça, em especial com as reformas legislativas, reside no facto de ser necessário passar muito tempo para nos darmos conta de uma efectiva alteração.

Efectivamente, não existem reformas por decreto, automáticas e imediatas, um qualquer processo de reforma necessita de uma janela de oportunidade, mas também de agendas políticas que as enquadrem, o que muitas vezes não acontece.

Este enquadramento deverá ter em conta a necessidade de assegurar o cabal financiamento de todo o ciclo do projecto, ou seja, não descurando a fase de seguimento. De facto, foi referido em diversas entrevistas, no âmbito das polícias de investigação, a contradição entre os recursos existentes ao nível da formação com as carências que se perpetuam no que refere aos equipamentos de investigação, ao posterior acompanhamento em investigações mais complexas e, igualmente, relativamente ao continuado intercâmbio de informações, por exemplo, no domínio da criminalidade organizada. Neste particular, a cooperação directa, entre polícias revela-se amiúde mais virtuosa do que os modelos clássicos que funcionam através das Embaixadas .

O impacto dos doadores e em especial da Cooperação Portuguesa no apoio ao sector da justiça nos PALOP é por várias razões, dificilmente mensurável. Em primeiro lugar, não dispomos de muitos dados indicadores recolhidos de forma

sistemática que nos informem sobre o desenvolvimento das actividades de cooperação em cada um dos países, o que nos deixa com um vastíssimo campo de trabalho mas sem possibilidade real de o concretizar. Em segundo lugar, as particularidades do próprio processo no âmbito das reformas legais, por exemplo, na área da justiça, tornam difícil “medir” e classificar os progressos.

Facilmente nos apercebemos desta situação se, indicando a estabilidade e a paz social como meta ou indicador do sucesso da cooperação na área da justiça, e olhando para as várias convulsões da Guiné-Bissau, dissermos que as actividades nesta área saíram totalmente goradas. Nada mais enganador, pois tal ambiente não permite valorizar, por exemplo, a elevada formação dos magistrados, onde problemas como o exercício da magistratura por não licenciados em Direito não se coloca, ao contrário daquilo que ocorre em São Tomé e Príncipe.

Assim, não obstante um quadro marcado por labirintos, bloqueios e desadequação (no tempo e no espaço) das práticas de cooperação, haverá a considerar alguns impactos positivos da actuação da Cooperação Portuguesa, por exemplo, o facto da grande maioria dos magistrados dos países parceiros avaliarem muito positivamente a formação recebida por docentes do CEJ.

Como esta avaliação revela, os propósitos da ajuda à boa governação e ao acesso à justiça e ao direito justificam a necessidade de uma transformação qualitativa da estrutura da ajuda/cooperação. Isto pressupõe que a actual linha de ajuda se deverá desenvolver de forma mais cooperante, assente no conhecimento aprofundado das tendências políticas e dos sistemas de governação.

Em função de uma análise realista, Portugal, enquanto país doador, deverá identificar áreas de intervenção onde possa positivamente influenciar a democratização a governação e o alargamento do acesso ao direito e à justiça. Isto significa, por exemplo, uma maior interacção com a sociedade civil, para

que a transparência e a luta contra a corrupção se mantenham como elementos importantes da avaliação da melhoria da boa governação. Para que a planificação e a monitoria desta ajuda seja efectiva, exige-se pessoal com formação específica, cuja estadia, por maiores períodos, permitirá alargar os contactos e cooperação com outros doadores. A ajuda directa, assim como o apoio a instituições locais da sociedade civil revelam-se, a nosso ver, aspectos cruciais desta ajuda.

9. LIÇÕES APRENDIDAS E RECOMENDAÇÕES

Lição 1

A justiça deve ser valorizada pela cooperação portuguesa com um sector central no funcionamento e consolidação do Estado de Direito e no aprofundamento de democracias de alta intensidade: como garante das liberdades cívicas, da protecção e da efectivação dos direitos económicos sociais e políticos, e como instrumento de criação de um ambiente de estabilidade e de segurança que facilite e promova o desenvolvimento sustentável e a prosperidade económica.

Recomendações:

- 1.1. Deve ser consolidada uma perspectiva que reconheça a justiça enquanto uma realidade sistémica fundamental para a criação de ciclos virtuosos com impacto na boa governação na participação e na democracia. Neste sentido, deve ser reconhecido a justiça deve ser vista como um sistema e não como um conjunto de instituições, o que exige o reforço das ligações e a melhoria da coordenação entre vários actores, incluindo a sociedade civil.
- 1.2. Deve ser empreendida uma articulação mais fundada e consistente entre a cooperação na área da justiça e os Objectivos do Milénio. Neste contexto, deverá ser dada prioridade às necessidades dos grupos mais vulneráveis e marginalizados, aumentando o seu acesso ao direito e à justiça, enfrentando situações de discriminação, pobreza, vulnerabilidade e marginalização, especialmente para o caso dos direitos das mulheres. Em particular, a cooperação que engloba o sector da justiça deve mobilizar-se para integrar nos seus desígnios fundamentais a erradicação da pobreza extrema (ODM1) a promoção da igualdade de género (OD3).

- 1.3. A cooperação no sector da justiça deve ser entendida como um instrumento de transformação social pela capacitação dos sectores vulneráveis da sociedade.
- 1.4. A cooperação no sector da justiça deve nutrir-se de (e ser nutrida por) uma perspectiva crítica em que a criação de condições para o crescimento económico seja também a criação de condições para confrontar a desigualdade social. Nesse sentido, importa identificar quem são os reais beneficiários dos projectos de cooperação no sector da justiça.
- 1.5. Em detrimento de intervenções avulsas ou contingentes, Portugal deve privilegiar áreas estratégicas em que, de um modo consistente, consolide a capacidades e mais-valias capazes de beneficiar o sistema de justiça dos países parceiros. Deve ser melhorada a eficácia da ajuda, incluindo maior transparência da agenda de Portugal, assim como na flexibilização das respostas, respeitando as prioridades locais. Neste sentido, deverão ser evitadas situações de adopção de políticas generalistas, como por exemplo a exportação acrítica de soluções.
- 1.6. O fenómeno da corrupção constitui um dos principais constrangimentos ao bom funcionamento das instituições públicas vocacionadas para a protecção dos direitos e garantia do acesso à justiça e ao afastamento entre os cidadãos das mesmas. A corrupção no sector da justiça afecta directamente as populações mais pobres. Neste sentido, a corrupção é um obstáculo que importa remover de forma a ampliar o acesso à justiça e a garantir os direitos dos cidadãos. Devem ser apoiados projectos conducentes à revisão de legislação anti-corrupção a nível dos países parceiros, procurando harmonizá-la em função dos diplomas legais internacionais anti-corrupção ratificados por esses países.

- 1.7. Deve ser feita uma aturada análise da complementaridade da cooperação portuguesa entre a lógica bilateral e multilateral. Na acção encetada em instâncias multilaterais Portugal deve ter um papel activo que traduza o seu conhecimento do terreno dos PALOP. Deve, igualmente, concertar a acção bilateral de modo a evitar redundâncias com as organizações internacionais.
- 1.8. A Declaração de Paris sobre a Ajuda Efectiva, especialmente no que se refere aos temas da Gestão Financeira Pública e aos temas transversais sobre HIV/Sida e Género, deverão ser incorporados em todas as intervenções no sector da justiça. Esta avaliação permitiu identificar a frágil integração da temática do género e do HIV/Sida nos programas desenvolvidos no sector da justiça com cada um dos países parceiros. Os esforços têm sido fragmentários e não parecem ter tido grande impacto.
- 1.9. As reformas do sector da justiça devem ser perspectivadas a longo prazo, no sentido de apoiar os grupos mais pobres e vulneráveis dos países parceiros, o que contribui para o reforçar da democracia e da boa governação. Isto significa que mais esforços deverão ser desenvolvidos para que a ajuda ao desenvolvimento seja cada vez mais efectiva e apropriada localmente, fornecendo uma melhor compreensão sobre as realidades africanas.

Lição 2

A definição de uma cooperação no sector da justiça comprometida com os critérios de relevância, eficácia, eficiência, impacto, coordenação e complementaridade, sustentabilidade e mais-valia implica uma dinâmica institucional mais ágil e coerente.

Recomendações:

- 2.1. O IPAD deve desenvolver um cabal papel de coordenação de molde a que a cooperação no sector da justiça corresponda a uma visão estratégica da ajuda portuguesa ao desenvolvimento.
- 2.2. A comissão interministerial de cooperação, em que o IPAD ocupa a presidência, deve ser uma instância privilegiada para a definição estratégica da cooperação portuguesa. Do mesmo modo, deve ser um fórum privilegiado para que a visão estratégica para o sector da justiça concite os ministérios que mais decisivamente intervêm neste sector. Nesta perspectiva estratégica o papel do IPAD deverá reforçar-se como uma acção prioritária, permitindo avaliar em permanência a política de Portugal em cada país, em termos de promoção da justiça, democracia e boa governação. Poderão assim ser avaliadas o tipo e áreas de projectos a apoiar, dentro dos planos sectoriais, assim como os objectivos e impactos políticos dessas actividades propostas.
- 2.3. O IPAD deve ser dotado com quadros com formação na área da justiça. Só desse modo a coordenação a ser encetada pelo IPAD poderá coordenar cabalmente o saber técnico dos ministérios com as visões estratégicas de cooperação e substanciar-se em cada país parceiro. Sempre que possível, deverão ser desenvolvidos esforços no sentido de ampliar os contactos e aprendizagens intra-sectoriais, quer entre países, quer entre sectores que lidam com diferentes temáticas (ex. Educação, Justiça, Género, Polícia, etc.)
- 2.4. Além da articulação com os ministérios mais candentes para a articulação na área da justiça (nomeadamente o Ministério da Justiça e o Ministério da Administração Interna), o IPAD deve fomentar o envolvimento de ONG (nacionais e dos países parceiros) através de uma melhor publicitação dos apoios disponíveis junto da sociedade

civil. Seria uma forma de alargar o âmbito do sector da justiça para além das tradicionais áreas de soberania na relação entre Estados.

2.5. A definição estratégica do IPAD para o sector da justiça deve ter uma duração de 5 anos de modo a evitar a contingência que muitas vezes resulta da alteração nos detentores dos cargos mais cruciais.

2.6. A articulação com as embaixadas dos países africanos de expressão portuguesa (PALOP) deve ser uma constante, no sentido de capitalizar os meios e o conhecimento de terreno destas instâncias.

2.7. O IPAD deverá desenvolver a figura de “oficial de programas” para os sectores prioritários da cooperação em cada país. A presença deste tipo de funcionários permitirá uma maior exposição ao público e aos debates em torno das opções de financiamento, permitirá ainda reforçar a aprendizagem inter-departamental.

Lição 3

A apropriação por parte dos países parceiros dos projectos e reformas é uma das chaves principais do desenvolvimento no sector da justiça. Todavia, a cooperação com os PALOP desenvolve-se frequentemente segundo lógicas que muitas não têm em conta a especificidade de cada um dos países parceiros, com prejuízo para o impacto e sustentabilidade dos projectos.

Recomendações:

3.1. A mais-valia que resulta da partilha da língua e da história comum com os PALOP deve traduzir-se num conhecimento mais aturado das realidades específicas de cada país parceiro. Deve ser melhorado o conhecimento que os actores chave na concepção e execução de projectos detêm sobre as especificidades da realidade cultural, política e jurídica dos países que beneficiam da ajuda para o desenvolvimento.

- 3.2. A definição do plano estratégico e a definição de áreas privilegiadas para a cooperação no sector da justiça por parte de Portugal deve ter por base as necessidades identificadas como prioritárias pelos diferentes países parceiros.
- 3.3. A abordagem estratégica da cooperação portuguesa deverá estar centrada, e ter como objectivo, o apoio às prioridades nacionais em cada país, quer através das contribuições directas feitas aos governos, quer de projectos que procuram responder a estratégias nacionais. A apropriação nacional deverá incluir apoio às reformas governamentais em curso que envolvam directa ou indirectamente o sector da justiça, apoiando os actores nacionais na clarificação dos seus objectivos no sector da justiça e estabelecendo procedimentos que permitam a participação de actores de ONG.
- 3.4. Portugal deve ter um papel activo no sentido de articular a sua acção no terreno com a actividade de outros doadores internacionais, igualmente envolvidos na ajuda ao desenvolvimento da justiça, democratização e promoção da boa governação. A construção de complementaridades em prol do país beneficiário implica não só que Portugal compareça nos fóruns onde os países doadores se articulam, mas que tenha igualmente um papel activo na criação desses espaços de concertação.
- 3.5. Deve ser feito um esforço de articulação com as organizações da sociedade civil de modo a criar sinergias e a definir estratégias que melhor respondam às dinâmicas no terreno.
- 3.6. Sendo a formação reiteradamente referida pelos parceiros como uma área de excelência da cooperação portuguesa, deveria ser feito um investimento dedicado nesta dimensão como um capital importante da cooperação portuguesa. De modo a conferir a liderança aos parceiros deveria ser equacionada a criação de uma bolsa de formadores com CV

acessível online de modo a que os países parceiros pudessem definir os seus interesses prioritários.

3.7. Eventualmente, uma área a explorar de futuro seria a formação de formadores no sector da justiça, permitindo assim rentabilizar a matriz jurídica comum que une estes países, ao mesmo tempo que permitiria uma melhoria da eficácia e a sustentabilidade da ajuda ao sector da justiça.

3.8. A cooperação não se deve restringir ao direito formal do Estado reconhecendo a importância central que os outros direitos (incluindo o dito direito tradicional) têm nalguns dos PALOP como instância de resolução de conflitos.

3.9. Os programas a desenvolver de futuro, no campo da justiça deverão ter em atenção os grupos vulneráveis presentes em cada país, promovendo medidas que permitam o seu acesso ao direito e à justiça. O enfoque nestas reformas deve acontecer com o apoio quer das faculdades de direito (muitas das quais possuem “clínicas legais”) quer de instituições da sociedade civil.

3.10. Deve ser equacionado um Observatório da Justiça para os PALOP como forma de se analisarem os desenvolvimentos deste sector e como forma de se estudarem sinergias que tirem partido das dimensões em que há comunalidades e em que possa haver profícua troca de saberes.

3.11. Portugal deve definir prioridades em cada país com o objectivo de otimizar recursos a bem de uma transformação sistémica do sector da justiça de cada país. Deve ser evitada a pulverização de recursos tanto pela pouca sustentabilidade que essa dispersão implica, como pela importância de a imagem de Portugal ficar associada a acções concretas que venham a ser valorizadas e apropriadas pelos parceiros.

Lição 4

Avaliação dos projectos e a preservação de uma memória institucional é crucial para um continuado aprimoramento da política de cooperação ao nível da arquitectura institucional e financeira, bem como ao nível da própria definição de uma outra política de cooperação. Um tal património é fundamental para que o IPAD possa desenvolver um papel pró-activo a bem de uma transformação que confronte bloqueios históricos e que defina referenciais de boas práticas.

Recomendações:

- 4.1. Deve ser feito um planeamento concertado de avaliações de modo a congregar recursos no período da avaliação (por exemplo, entre avaliação de PIC e avaliações sectoriais).
- 4.2. As avaliações (intercalares e finais) devem ponderar não apenas os elementos quantitativos relativos à execução, mas também avaliar qualitativamente o impacto e sustentabilidade das políticas, auscultando para tal a opinião de vários actores no terreno.
- 4.3. Os resultados das avaliações devem ser discutidos com os principais responsáveis pelo planeamento e execução dos projectos, de modo a que as críticas e sugestões possam ter uma repercussão efectiva nas práticas da cooperação. Deverá ser encetado um diálogo mais activo com outros doadores internacionais no sentido de aprender das lições por eles consolidadas e de modo a conhecer eventuais boas práticas que possam ter usufruto na cooperação portuguesa.
- 4.3 O IPAD deverá desenvolver um trabalho que valorize a experiência histórica da cooperação portuguesa. Nesse sentido, além da identificação de bloqueios e formas menos funcionais de actuação,

importa recolher exemplos de boas práticas no seio da cooperação portuguesa. A identificação de boas práticas que possam ser tidas como referência requer um aturado trabalho que fomente trocas entre os diferentes sectores e departamentos que actuam na cooperação.

BIBLIOGRAFIA

- ACS (2009), Plano Estratégico da Ordem de Advogados de Moçambique (PEOM) - Análise Situacional. Maputo.
- AustralCOWI (2009), Revisão de Literatura sobre os Determinantes da Vulnerabilidade e Tendências. Londres, DFID.
- Banco Mundial (2000), Can Africa Claim the 21st Century? Washington, D.C., Banco Mundial.
- Bruck, Tilman; van den Broeck, Katleen (2006), Growth, Employment and Poverty in Mozambique, Issues in employment and poverty, Discussion Paper 21.
- Canotilho, Gomes (2006), “Brançosos” e Interconstitucionalidade. Itinerários dos discursos sobre a historicidade Constitucional, Coimbra, Almedina.
- Castel-Branco, Carlos Nuno (2008), Aid Dependency: a Question of Ownership? A critical view. Maputo, IESE, Working Paper 1.
- Dakolias, Maria; Said, Javier (1999), Judicial Reform: A Process of Change through Pilot Courts, Washington D.C., Banco Mundial.
- Department for International Development (2001), Programme and Project Cycle Management Guidelines. Londres.
- Etienne Le Roy et Camille Kuyu, La Politique de Cooperation Judiciaire. Bilan et Perspectives, Observatoire de la Coopération française, Rapport 1997.

- Fox L., E. Bardasi; van den Broeck, Katleen (2005), *Poverty in Mozambique: Unraveling Changes and Determinants*. The World Bank, Africa Region - Working Paper Series 87.
- Francisco, António; Mucavele, Albertina; Monjane, Paula; Seuane, Sónia (2008), *Índice da Sociedade Civil em Moçambique 2007 (ISC, 2007)*. A sociedade civil Moçambicana por dentro: Avaliação, Desafios, Oportunidades e Acção. Maputo, FDC.
- G20 (2008), *RAP - Relatório Anual da Pobreza 2007: Combate à pobreza e demandas da sociedade civil*. Maputo: G20.
- Gomes, Conceição; Fumo, Joaquim; Mbilana, Guilherme; Santos, Boaventura de Sousa (2003), *“Os tribunais comunitários”*, in Santos, Boaventura de Sousa ; Trindade, João Carlos (org.), *Conflito e Transformação Social: uma Paisagem das Justiças em Moçambique*. Porto: Afrontamento, vol. 2, 189-340.
- Gonçalves e Van-Dúnem (2006), *A reforma da justiça e do direito em Angola*.
- Held, David (2007), *“Reframing Global Governance”* in Held, David and McGrew, Anthony, (eds.) *Globalization theory: approaches and controversies*, Cambridge, Polity Press.
- INE (2006), *Inquérito Integrado à Força de Trabalho (IFTRAB), 2004/5*. Maputo, Instituto Nacional de Estatística.
- Meneses, Maria Paula; Fumo, Joaquim; Mbilana, Guilherme; Gomes, Conceição (2003), *“As autoridades tradicionais no contexto do pluralismo jurídico”* in Santos, Boaventura de Sousa; Trindade, João Carlos (org.). *Conflito e Transformação Social: uma Paisagem das Justiças em Moçambique*. Porto: Afrontamento, vol. 2, 321-420.
- Ministério da Justiça (2008), *Plano Estratégico Integrado da Justiça II 2009-2014*. Maputo.

- Mosse, Marcelo (2006), *A corrupção no Sector da Justiça em Moçambique*. Maputo, Centro de Integridade Pública, Documento de Discussão n.º 3.
- Nipassa, Orlando (2009), *Ajuda Externa e Desenvolvimento em Moçambique: Uma Perspectiva Crítica*. Maputo, IESE, Conference Paper 36.
- Open Society Initiative for Southern Africa - OSISA (2006), *Moçambique: o Sector da Justiça e o Estado de Direito*. Londres: AFRIMAP.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2002), *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*. Paris: DAC Working Party on Aid Evaluation, <http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf>.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2006), *Whole of Government Approaches to Fragile States*. Paris, DAC Guidelines and Reference Series, www.oecd.org/dataoecd/15/24/37826256.pdf.
- OSISA - Open Society Initiative for Southern Africa (2006), *Moçambique: o Sector da Justiça e o Estado de Direito*. Johannesburgo, OSISA.
- Osório, Conceição; Andrade, Ximena; Temba, Eulália (2000), *A ilusão da transparência na administração da justiça*. Maputo: WLSA.
- Piron, L. H. (2003), "Donor assistance to Justice Sector Reform in Africa: living up to the new agenda", Open Society Justice Initiative, 2003. Disponível em: <http://www.odi.org.uk/rights/Publications.html>, acedido em Outubro de 2010.
- República de Moçambique (2006), *PARPA II: Plano de Acção da Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009*. Maputo.
- República de Moçambique (2006), *Visão da Justiça: Plataforma para Discussão*. Maputo.

- República de Moçambique (2008), Plano Estratégico Integrado da Justiça II 2009-2014. Maputo.
- Robinson, William (1995), "Globalization: Nine Theses on our Epoch", *Race and Class*, 38(2), 13-31.
- Santos, Boaventura de Sousa (1984). *A Justiça Popular em Cabo Verde*. Coimbra, Centro de Estudos Sociais.
- Santos, Boaventura de Sousa (1995), *Toward a new common sense - law, science and politics in the paradigmatic transition*. New York, Routledge.
- Santos, Boaventura de Sousa (2006), "The Heterogeneous State and Legal Pluralism in Mozambique", *Law & Society Review*, 40, 1, 39-75.
- Santos, Boaventura de Sousa e Trindade, João (org.) (2003), *Conflito e transformação social: uma paisagem das justiças em Moçambique*. Porto, Edições Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa; Avritzer, Leonardo (2002), "Para ampliar o cânone democrático", in Santos, Boaventura de Sousa (org.), *Democratizar a Democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Porto: Edições Afrontamento
- Santos, Boaventura de Sousa; García-Villegas, Mauricio (2001). *El Caleidoscopio de las Justicias en Colombia*. Bogotá: Colciencias-Uniandes-CES-Universidad Nacional-Siglo del Hombre, 2 volumes.
- Santos, Boaventura de Sousa; Gomes, Conceição (1998). *Macau: o pequeníssimo dragão*. Porto, Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa; Trindade, João Carlos (org.); *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*. Porto: Afrontamento, 2 volumes.
- Sousa, Boaventura Sousa; Van Dúnem, José Octávio, *Luanda e Justiça: Pluralismo Jurídico numa Sociedade em Transformação* (2010).

Trindade, João Carlos (2006), “Rupture and Continuity in Political and Legal Processes”, in Santos, Boaventura de Sousa; Trindade, João Carlos; Meneses, Maria Paula (orgs.), *Law and Justice in a Multicultural Society: The Case of Mozambique*. Dakar: CODESRIA, 31-61.

Tvedten, Inge; Paulo, Margarida; Montserrat, Georgina (2008), *Gender Policies and Feminisation of Poverty in Mozambique*. CMI, Norway.

UTRESP (2005), *Pesquisa Nacional sobre Governação e Corrupção*. Maputo: UTRESP/Governo de Moçambique.

World Bank (2008), *Governance Matters 2008: Worldwide Governance Indicators 1997-2007*.

Outra documentação

Acordo Bilateral de Cooperação no Domínio do Combate ao Tráfico Ilícito de Estupefacientes, Substâncias Psicotrópicas e Criminalidade Conexa (assinado em 30-08-1995).

Acordo Bilateral de Cooperação no domínio do Combate ao Tráfico Ilícito de Estupefacientes, Substâncias Psicotrópicas e Criminalidade Conexa (assinado em 13-04-1995).

Acordo de Cooperação Jurídica (assinado em 05-07-1988).

Acordo de Cooperação Jurídica e Judiciária (assinado em 12-04-1990).

Acordo de Cooperação Jurídica e Judiciária (assinado em 30-08-1995).

Acordo de Cooperação Jurídica e Judiciária entre a república Portuguesa e a República de Cabo Verde (assinado na Praia em 02-12-2003).

Acordo de Cooperação Técnica no Domínio da Polícia (assinado em 13-06-1988).

Acordo entre a República Portuguesa e a República de São Tomé e Príncipe para o reconhecimento Mútuo de Títulos de Condução (assinado em Lisboa a 22 de Abril de 2008).

Acordo Especial Regulador do Estatuto de Pessoas e Regime dos Seus Bens (assinado em 21-06-1976).

Acordo Judiciário (assinado em 23-03-1976).

Acordo sobre Cobrança de Alimentos (assinado em 03-03-1982).

Agenda para a Acção de Acra (AAA).

Altera o Decreto-Lei n.º 127/97, de 24 de Maio, relativo à Comissão Interministerial para a Cooperação.

Avaliação da Cooperação Estatística com os PALOP (1998-2008).

Avaliação de Três Intervenções no Sector da Educação na Guiné-Bissau.

Avaliação do Acordo de Colaboração entre o IPAD, o ECDPM e o IEEI (1996-2005).

Avaliação do Programa Indicativo de Cooperação de Portugal - Angola (2004-2006).

Avaliação do Programa Indicativo de Cooperação de Portugal - Moçambique (2004-2006).

Avaliação dos Programas de Cooperação Portugal - Cabo Verde (2002-2004 e 2005-2007).

Aviso n.º 122/2009 de 02-12, torna público o cumprimento das formalidades constitucionais internas de aprovação do Acordo por parte dos dois Países.

Código de Conduta sobre Complementaridade e Divisão de Tarefas.

Convenção de Auxílio Judiciário Mútuo em Matéria Penal entre os Estados Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (assinada em 23-11-2005).

Convenção de Auxílio Judiciário Mútuo em Matéria Penal entre os Estados Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (assinada em 23-11-2005).

Convenção de Auxílio Judiciário Mútuo em Matéria Penal entre os Estados Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (assinada em 23-11-2005).

Convenção de Auxílio Judiciário Mútuo em Matéria Penal entre os Estados Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (assinada em 23-11-2005)

Convenção de Auxílio Judiciário Mútuo em Matéria Penal entre os Estados Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (assinada em 23-11-2005).

Convenção de Cooperação Técnica entre as Administrações Aduaneiras dos Países de Língua Oficial Portuguesa, adoptada em Luanda em 26 de Setembro de 1986.

Convenção sobre Assistência Mútua Administrativa entre Estados de Língua Oficial Portuguesa para Prevenção, Investigação e Repressão das Infracções Aduaneiras, adoptada em Luanda em 26 de Setembro de 1986.

Convenção sobre Assistência Mútua Administrativa entre Países de Língua Oficial Portuguesa em matéria de Luta contra o Tráfico Ilícito de

Estupefacientes e de Substâncias Psicotrópicas, adoptada em Luanda em 26 de Setembro de 1986.

Cooperação Portuguesa (2005). *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*.

Cooperação Portuguesa (2010). *Estratégia Portuguesa de Cooperação Multilateral*.

Decreto do Ministério dos Negócios Estrangeiros n.º 8/2009 de 2 de Março.

Decreto-Lei n.º 120/2007 (1ª série), de 27 de Março - Aprova a Lei Orgânica do IPAD.

Decreto-Lei n.º 127/1997 de 24 de Maio - Aprova a Lei Orgânica da Comissão Interministerial para a Cooperação.

Decreto-Lei n.º 296/1999 de 04 de Agosto - Cria delegações para a cooperação junto das missões diplomáticas portuguesas.

Decreto-Lei n.º 301/1998 de 07 de Outubro.

Despacho n.º 20328/2007 (2ª série), N.º 172- de 06 de Setembro de 2007 - Estrutura Orgânica do IPAD.

Documento preliminar: Política para o sector da Justiça 2010-2015 - Ministério da Justiça da República da Guiné-Bissau - 2010.

Estratégia da Cooperação Portuguesa, Operacionalização, IPAD.

IPAD (2006), *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*, Lisboa, IPAD/MNE.

Lei n.º 8/91. Regula o direito à livre associação. In Boletim da República. Número 29 (I série) de 18 de Julho de 1991.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2001) *The DAC Guidelines for Poverty, Reduction*, Paris.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2002) *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*, DAC Working Party on Aid Evaluation, Paris.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2005) *Security System Reform and Governance: A DAC Reference Document*, Paris.

Plano Anual de Cooperação Portugal - São Tomé e Príncipe 2007.

Plano de Acção de Portugal para a Eficácia da Ajuda.

Portaria n.º 510/2007 (1ª série), de 30 de Abril - Aprova os Estatutos do IPAD.

Portaria n.º 510/2009, de 14 de Maio - Aprova os Estatutos do IPAD.

Portugal (2001), DAC Peer Review of Portugal.

Portugal (2006), DAC Peer Review: Main Findings and Recommendations.

Programa de Cooperação Técnico-Policial Portugal - Cabo Verde(2007-2009).

Programa de Reforma da Administração Pública da Guiné-Bissau - Graça R.M.L.Pombeiro, Consultora para a área de Administração Pública, Novembro de 2002.

Programa Indicativo da Cooperação Portugal/ Angola 2004-2006.

Programa Indicativo da Cooperação Portugal/ Angola 2007-2010.

Programa Indicativo da Cooperação Portugal/ Cabo Verde 2005-2007.

Programa Indicativo da Cooperação Portugal/ Cabo Verde 2008-2011.

Programa Indicativo da Cooperação Portugal/Guiné-Bissau 2005-2007.

- Programa Indicativo da Cooperação Portugal/Guiné-Bissau 2008-2010.
- Programa Indicativo da Cooperação Portugal/Moçambique 2004-2006.
- Programa Indicativo da Cooperação Portugal/Moçambique 2007-2009.
- Programa Indicativo da Cooperação Portugal/S. Tomé e Príncipe 2008-2011.
- Programa Indicativo da Cooperação Portugal/S. Tomé e Príncipe 2005-2007
- Programa Indicativo de Cooperação Portugal – S. Tomé e Príncipe (2005-2007)
Avaliação a meio percurso.
- Projecto “SAÚDE PARA TODOS” Avaliação no Percurso (2005-2006) S. Tomé e Príncipe.
- PROJUST – Relatório de formulação, Dezembro de 2009, preparado com o apoio financeiro da União Europeia.
- Protocolo Adicional ao Acordo de Cooperação Jurídica (assinado em 05-03-1989).
- Protocolo Adicional ao Acordo de Cooperação Jurídica e Judiciária (assinado em 26-06-1990).
- Protocolo Adicional ao Acordo de Cooperação Jurídica, Relativo ao Apoio à Faculdade de Direito de Bissau (assinado em 22-07-1990).
- Protocolo Adicional ao Acordo Judiciário (assinado em 18-07-1997).
- Protocolo de cooperação entre a República Portuguesa e a república de Moçambique no âmbito da Informática Jurídico - Documental, assinado em Maputo em 10 de Abril de 1995.
- Protocolo de Cooperação entre a República Portuguesa e a República de Moçambique relativo à instalação e funcionamento do Centro de

Formação e Investigação Jurídica e Judiciária, assinado em Maputo em 14 de Abril de 1995.

Protocolo de Cooperação no âmbito da Administração Local (assinado em 30-05-1982).

Protocolo de Cooperação no âmbito da Informática Jurídico Documental (assinado em 10-04-1995).

Protocolo de Cooperação no Âmbito da Informática Jurídico-Documental (assinado em 30-08-1995).

Protocolo de Cooperação no Domínio da Administração Pública (assinado em 28-11-1997).

Protocolo de Cooperação relativo à Instalação do Centro de Formação e de Investigação Jurídica e Judiciária (assinado em 11-09-1992).

Protocolo de Cooperação Relativo à Instalação e Funcionamento do Instituto Nacional de Estudos Judiciários (assinado em 30-08-1995).

Protocolo de Cooperação relativo à Instalação e Funcionamento do Centro de Formação e de Investigação Jurídica e Judiciária (assinado em 14-04-1995).

Protocolo no Domínio da Administração Autárquica (22-09-1995).

Relatório Anual e Quadro de Acções - 2009 - Assessoria Portuguesa junto da Polícia Judiciária da Guiné-Bissau.

Relatório de Actividades do Ano Lectivo 2008/2009 - projecto de Cooperação Entre a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e a Faculdade de Direito de Bissau.

Relatório de Progresso 2008 sobre a Eficácia da Ajuda.

Relatório Preliminar do Estudo Diagnóstico do Sector da Justiça na Guiné-Bissau, de 2009, financiado pelo Banco Mundial.

Resolução da Presidência de Conselho de Ministros n.º 196/2005 de 24 de Novembro - Aprova o documento de orientação estratégica da cooperação denominado «Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa».

Resolução da Presidência de Conselho de Ministros n.º 43/1999 de 29 de Abril - Aprova a orientação estratégica denominada «A cooperação portuguesa no limiar do século XXI».

Revista do Ministério da Justiça, Ano I - n.º 1 - Novembro de 2009.

UNDP Mozambique (2009), Annual Report 2009. Maputo, UNDP.

ANEXOS

ANEXO 1

TERMOS DE REFERÊNCIA DA AVALIAÇÃO

Avaliação da Ajuda Portuguesa no sector da Justiça no período de 2000 a 2009

1. Introdução

O Sector da Justiça é de grande importância em qualquer país, podendo mesmo apelar-se de nevrálgico dado que, nas suas várias vertentes, está presente na vida de cada cidadão e de cada organização, sendo uma importante referência do Estado de Direito. É muito importante que o sistema de justiça seja capaz de garantir a legalidade, a defesa dos direitos e das liberdades dos cidadãos e de promover o bem-estar social.

O sistema de justiça assume crescente significado com os novos ordenamentos internacionais, a complexidade dos processos de produção e de relacionamento, e a alteração de valores e vínculos sociais. Um sistema de justiça actualizado continua a ser o garante de liberdades e direitos, e da convivência pacífica, mas também é, cada vez mais, um factor essencial do progresso económico e da certeza contratual, contribuindo nessa medida para a localização e deslocalização dos investimentos e do emprego.

Não é demais sublinhar a importância do sistema de justiça como garante do Estado de Direito e, em consequência, como factor de desenvolvimento, pela capacidade de rápida resolução de conflitos, estímulo ao eficaz cumprimento dos contratos, garantia de condições transparentes de concorrência, encorajamento das transacções e do investimento e, em geral, pela criação de confiança e solidariedade entre os vários intervenientes nas relações económicas e sociais.

A melhoria do sistema legal exige, à partida, uma mais rigorosa avaliação da necessidade e da oportunidade do processo legislativo, facilidade de interpretação e eficácia dos normativos adaptados (prévio escrutínio da sua utilidade e viabilidade funcional).

Numa dinâmica de desenvolvimento, o objectivo estratégico central é garantir o acesso à justiça de todos os cidadãos, aumentando a capacidade de resposta das instituições

do sector. Uma deficiente “justiça” afecta particularmente os menos favorecidos (pobreza/desenvolvimento).

2. Contexto

A cooperação entre Portugal e os PALOP na área da justiça é uma cooperação de longa duração, assente na língua e matriz jurídica comuns. Estes dois factores são, aliás, aspectos importantes dos dois documentos de estratégia da cooperação portuguesa, o primeiro de 1999 (A Cooperação Portuguesa no Limiar do Século XXI) e o segundo, que o substitui, de 2005 (Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa).

Esta cooperação tem-se consubstanciado através do Programa de Apoio ao Sistema de Justiça dos vários países parceiros, tendo por objectivo principal unir esforços para fortalecer o sistema de justiça desses países, através, nomeadamente, da capacitação das instituições do sector, do apoio à estruturação de um ordenamento jurídico coerente e que responda às necessidades da formação dos diferentes actores judiciais.

3. Objecto e Objectivos da Avaliação

Havendo a necessidade de melhorar a coerência global do conjunto de actividades no sector da Justiça, é **objecto** da presente avaliação da cooperação portuguesa com os PALOP, a cooperação na área da Justiça no âmbito do Programa de Apoio ao Sector da Justiça, no período 2000 a 2009.

Pretende-se que esta avaliação forneça dados que permitam:

1. Perceber até que ponto a intervenção portuguesa tem sido importante para o desenvolvimento do sector da justiça nos países parceiros, para a criação de uma atmosfera de credibilidade e segurança para os investimentos estrangeiros e para os cidadãos em geral.
2. Aferir até que ponto há integração e articulação entre as diversas organizações que executam as várias intervenções na área da Justiça.
3. Reflectir, se possível, sobre a necessidade de inserir os sistemas tradicionais e como o fazer no sentido de se chegar a um sistema integrado de resolução de conflitos que incorpore, de forma harmoniosa, a justiça local, no quadro do reconhecimento e valorização da tradição e costumes locais, mas tendo, sempre, como pano de fundo os direitos fundamentais dos cidadãos e, em particular, dos grupos mais vulneráveis como as mulheres e as crianças.

O **objectivo** da avaliação é assim apreciar o contributo da Cooperação Portuguesa no reforço das capacidades do Sistema Nacional de Justiça em cada um dos países

africanos parceiros, isto é, em que medida o objectivo global – Fortalecimento do Sistema de Justiça dos países parceiros. Aproximar a justiça do cidadão – foi atingido.

A avaliação deverá centrar-se nos seguintes **domínios**:

- Reformas legislativas
- Assessorias
- Modernização das Instituições, nomeadamente dos tribunais
- Formação
- Reforço de estruturas existentes, nomeadamente de Investigação Criminal
- Apoio documental
- Equipamentos
- Exportação de projectos e boas práticas nacionais

Deverão ser reunidas conclusões, lições aprendidas e recomendações que contribuam para aumentar a eficácia da Cooperação Portuguesa nesta área.

4. Critérios de avaliação

A avaliação da política da Cooperação Portuguesa no sector da Justiça deverá responder aos seguintes critérios:

- i. **Relevância:** Saber até que ponto os objectivos da cooperação no sector da Justiça correspondem às necessidades identificadas pelos países parceiros e às prioridades internacionalmente acordadas.
- ii. **Eficácia:** Analisar se os objectivos definidos foram efectivamente alcançados.
- iii. **Eficiência:** Verificar se os meios empregues pela Cooperação Portuguesa neste domínio são adequados aos objectivos definidos e se estes foram alcançados ao menor custo.
- iv. **Impacto:** Identificar e medir os efeitos e impactos da Cooperação Portuguesa no Sistema de Justiça, na Administração do Estado e na Sociedade em geral, resultante da intervenção portuguesa neste sector.
- v. **Coordenação e Complementaridade:** verificar até que ponto houve/há complementaridade e coordenação das intervenções da cooperação portuguesa com outros programas/projectos de outros sectores e de outros doadores, nomeadamente o PIR PALOP Justiça da CE.

vi. **Sustentabilidade:** Apreciar o grau de envolvimento das autoridades centrais e locais no desenvolvimento das acções nestas áreas e o grau de apropriação do processo pelos beneficiários. Também deverá ser avaliado se estão a ser criadas condições que permitam no futuro um funcionamento autónomo dos Sistemas Nacionais de Justiça.

vii. **Mais-valia:** Até que ponto a cooperação portuguesa no sector da justiça contribui uma mais-valia relativamente a outros doadores.

5. Metodologia

A presente avaliação é externa e gerida pelo Gabinete de Avaliação e Auditoria Interna (GAAI) do IPAD. Será constituído um Grupo de Acompanhamento que incluirá, para além do GAAI, representantes da Direcção de Serviços Coordenação de Geográfica I do IPAD e da DGPJ/GRI.

O Grupo de Acompanhamento tem como funções analisar as metodologias de trabalho a apresentar pelos avaliadores; analisar os relatórios e participar nos workshops de discussão nas várias fases da avaliação. É da responsabilidade do GAAI fazer a articulação entre os avaliadores e o Grupo de Acompanhamento.

Os candidatos a avaliadores deverão apresentar de forma detalhada a metodologia de avaliação a utilizar em cada fase, nomeadamente os métodos previstos para a recolha de dados e informação bem como para o seu tratamento e análise. Esta proposta poderá ser objecto de discussão com o grupo de acompanhamento após a selecção da equipa de avaliação.

A selecção da equipa de avaliação é da responsabilidade do IPAD / GAAI.

O processo de avaliação será dividido em três fases, cada uma delas precedida de uma reunião para discussão das várias questões relativas quer à fase posterior, quer à fase anterior da avaliação. Assim, realizar-se-ão as seguintes reuniões:

- Após a selecção da equipa avaliadora, para discussão detalhada da proposta de trabalho, nomeadamente das questões metodológicas, do plano e calendário.

- No fim da fase documental, para uma discussão sobre os resultados obtidos nesta fase e sobre a metodologia a utilizar pelos avaliadores na fase seguinte.

- No final do trabalho de campo, em cada país parceiro visitado, para apresentação e discussão dos resultados preliminares desta fase.
- Após a fase final, onde se discutirá o relatório final provisório e as recomendações propostas pelos avaliadores.

6. Principais questões a serem avaliadas

A avaliação deverá, sem prejuízo da apresentação de uma metodologia própria dos avaliadores ou da sua iniciativa para aprofundar outros assuntos igualmente importantes, responder às seguintes questões:

6.1. Quanto à programação e concepção:

- A programação e concepção das intervenções responderam efectivamente aos problemas dos países parceiros na área da Justiça, nomeadamente nos domínios objecto da avaliação?
- A cooperação nesta área teve em consideração a criação/reforço da capacidade das instituições locais?
- Até que ponto as intervenções nesta área foram/estão alinhadas com os procedimentos /dispositivos dos sistemas de Justiça nacionais?
- De que forma estas intervenções têm subjacentes os princípios da apropriação?
- Em que medida as intervenções tiveram na devida conta outro tipo de intervenções, de outras áreas, mas com importância na área da Justiça?
- De que forma as intervenções da Cooperação Portuguesa foram articuladas entre si e com as de outros doadores?

6.2. Quanto à implementação:

- Em que medida foram disponibilizados os recursos humanos adequados (em quantidade e formação) para pôr em prática os programas acordados?
- O financiamento da Cooperação Portuguesa foi o adequado às necessidades reais da execução das intervenções?
- Como foi feita a coordenação e articulação entre as intervenções dos vários actores da Cooperação Portuguesa em cada país?
- Em que medida, e de que forma, foi feito o acompanhamento das intervenções e se, neste contexto, foram produzidas recomendações, como foram sendo incorporadas nas intervenções desenvolvidas?
- Em que medida houve uma colaboração efectiva das estruturas locais?
- Em que medida eventuais recomendações das avaliações dos PIC foram incorporadas nas intervenções desenvolvidas?

6.3. Quanto aos resultados e efeitos:

- As acções de cooperação contribuíram para a criação/capacitação de recursos humanos adequados (em quantidade e formação) para o bom funcionamento da Justiça nesses países?
- De que forma os resultados obtidos nos países parceiros na área da Justiça se devem à acção da Cooperação Portuguesa ou se devem a outros factores?
- A assistência técnica fornecida produziu os efeitos desejados na criação de capacidade técnica e institucional local?
- Em que medida a Cooperação Portuguesa na área da Justiça contribuiu para a Boa Governação e o alcançar dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM)?
- Em que medida o Apoio da Cooperação Portuguesa contribuiu para o acesso mais favorável da mulher à Justiça?

7. Fases da Avaliação

O processo de avaliação será dividido em três fases: a fase documental, de recolha de informação relevante em Portugal relativa à cooperação nesta área; a segunda fase, de trabalho de campo em que haverá uma deslocação aos cinco países parceiros para se efectuar uma análise no local, e a terceira e última de elaboração e apresentação do relatório final.

7.1 - Fase Documental

Nesta fase deverá ser coligida toda a informação e documentação existente sobre a Cooperação Portuguesa no sector da Justiça, através de um levantamento dos acordos bilaterais e multilaterais, protocolos, fichas de projectos, programas e relatórios de actividade, entre outros documentos.

Deverão realizar-se reuniões com todos os serviços portugueses, que tenham algum papel na Cooperação neste sector, ao nível da concepção, promoção, financiamento, acompanhamento ou execução da cooperação nesta área.

No final desta fase deverá ser redigido um relatório que deverá conter toda a informação quantitativa e qualitativa referente à Cooperação Portuguesa no sector da Justiça.

Esse relatório deverá:

- Identificar os actores portugueses envolvidos na cooperação.
- Identificar e analisar os pontos-chave com influência na Cooperação Portuguesa nesta área, nomeadamente os pontos fortes e as oportunidades, assim como os pontos fracos, constrangimentos e ameaças.
- Identificar as áreas de intervenção e a natureza da cooperação desenvolvida.
- Apreçar o relacionamento institucional entre os diversos actores da cooperação nesta área.
- Fazer um levantamento dos instrumentos/programas multilaterais e bilaterais existentes ao nível internacional no sector da Justiça, bem como das iniciativas que podem incluir ou incluíram qualquer PALOP.
- Apreçar a complementaridade e coordenação entre a intervenção da Cooperação no sector da Justiça e outras intervenções noutros sectores, que ainda estejam a decorrer ou já tenham terminado mas tenham decorrido durante o período em análise.
- Avaliar a relevância do material e informação recolhidos nesta fase.
- Definir um conjunto de indicadores para os critérios de avaliação definidos, que traduzam os resultados obtidos durante o período em análise.
- Apresentar um plano de trabalho para a fase seguinte, no qual se identificarão as intervenções que deverão ser alvo de uma maior atenção e a eventual proposta de ajustamento dos presentes TdR.

A fase de trabalho de gabinete é concluída com a realização de um *workshop* onde participam todos os intervenientes, e no qual é discutido o respectivo relatório.

A discussão do plano de trabalho da fase seguinte será feita em reunião com o Grupo de Acompanhamento.

7.2 - Trabalho de Campo

Na fase de trabalho de campo, serão efectuadas visitas de estudo aos cinco PALOP para recolher informação, ouvir os parceiros locais do período em análise, e confirmar

ou rectificar as conclusões a que se chegou durante a fase documental. Será feito o aprofundamento de outras questões previamente identificadas, assim como a análise de questões que possam surgir face à realidade no terreno.

Para que seja possível recolher toda a informação pertinente, deverão realizar-se reuniões não só com os parceiros locais mas, também, com os responsáveis pela execução no terreno e outros doadores, que tenham desenvolvido no período em apreço ou desenvolvam intervenções neste sector.

Deverão, igualmente, ser realizados inquéritos e/ou entrevistas junto das entidades e indivíduos envolvidos ou interessados nesta cooperação e dos seus detentores de interesse.

A concluir esta fase, a equipa de Avaliação realizará, em cada país parceiro, uma reunião com todos os detentores de interesse, na qual se discutirão os resultados da visita e algumas das constatações, lições e recomendações identificadas até ao momento.

7.3. Relatório Final

A fase final da avaliação diz respeito à apresentação dos seus resultados, os quais deverão ser apresentados sob a forma de:

- Um relatório final de Avaliação (ver anexo 1)
- Um sumário executivo em português
- Um sumário Executivo em inglês.

O relatório final, a ser redigido pela equipa de avaliadores, além de conter a descrição e análise de todo o trabalho subjacente à avaliação e suas conclusões, deve incluir igualmente as respostas às perguntas formuladas nos TdR, as conclusões, lições aprendidas e recomendações devidamente fundamentadas, as quais constituem uma componente fundamental da Avaliação e que permitirão fundamentar decisões futuras na cooperação no sector da Justiça nos seus diversos aspectos.

Este relatório deverá ser entregue em língua portuguesa, em suporte papel e suporte informático em formato *word*. Em anexo ao relatório final de Avaliação deverá ser incluída toda a informação coligida durante as fases de gabinete e de campo, na qual

devem constar, pelo menos, os seguintes documentos: os Termos de Referência, a matriz com os critérios de avaliação, as questões da avaliação e respectivos indicadores, a lista de pessoas e entidades contactadas em cada fase, os modelos de questionários utilizados e/ou modelo de entrevistas efectuadas, a bibliografia consultada e ainda quaisquer outros instrumentos de apoio, sejam estes de referência ou metodológicos.

8. Composição da equipa de avaliação

A equipa de avaliação deverá ser multidisciplinar, incluindo especialistas com os seguintes perfis:

- Formação superior, com experiência em avaliação de políticas públicas ou gestão de projectos;
- Conhecimentos aprofundados dos sistemas de Justiça em causa;
- Experiência em matéria de cooperação para o desenvolvimento ou conhecimentos equivalentes da estrutura e princípios da cooperação portuguesa;
- Fluência na Língua Portuguesa e conhecimentos de língua inglesa.

A equipa de avaliação deverá apresentar os *curricula vitae* dos avaliadores e incluir, se possível, um especialista nacional de cada um dos países parceiros da Cooperação Portuguesa visitados no âmbito desta avaliação.

Por questões éticas, nenhum dos membros da equipa de avaliação poderá ter tido ligações com a concepção e/ou execução dos programas a avaliar, devendo cada avaliador assinar uma declaração de ausência de conflito de interesses (Anexo 2).

9. Apresentação de propostas

Os avaliadores deverão apresentar uma proposta do trabalho a desenvolver com indicação da metodologia, fases, orçamento e calendarização. A apresentação de propostas terá por base o indicado nos TdR, as normas do CAD para a qualidade da avaliação e o explicitado no Guia de Avaliação do IPAD (Ver Site do IPAD).

10. Orçamento e Necessidades Logísticas

O orçamento global não deverá ultrapassar os 90.000 € (com IVA incluído). Será emitida pelo IPAD carta de referência para os contactos considerados necessários. Quando possível, será facilitado o alojamento nos Bairros da Cooperação existentes nos PALOP ou, quando for o caso, em instalações das respectivas Embaixadas.

11. Calendário de execução

A avaliação decorrerá em 2009-10, com o seguinte calendário:

Fase	Prazo	Intervenientes
1: Trabalho de gabinete	Apresentação do relatório preliminar no prazo de 6 semanas após a assinatura do contrato.	Equipa de Avaliação
<i>Workshop</i> para discussão do relatório preliminar	1 semana após a entrega do documento.	Todos os detentores de interesse
Reunião sobre a fase seguinte	Após a realização do <i>Workshop</i> .	Equipa de Avaliação e Grupo de Acompanhamento
2. Trabalho de campo	Duração de 1 semana/país com início 1 semana após a realização do workshop.	Equipa de Avaliação e um técnico do GAAI
3. Versão preliminar do relatório final	5 semanas após trabalho de campo.	Equipa de Avaliação
Workshop para discussão da versão preliminar do relatório final	1 semana após a entrega do documento.	Todos os detentores de interesse
Relatório final	1 semana após a realização do workshop.	Equipa de Avaliação

ANEXO 2
PESSOAS E ENTIDADES CONSULTADAS

Entidades Entrevistadas em São Tomé e Príncipe

Adido para a Cooperação Dr. Nuno Vaz

Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas, Dr. Francisco Fortunato Pires

Conselheiro Silvestre Leite, Presidente do STJ e do Conselho Superior da Magistratura

Director e Director Adjunto da Polícia de Investigação Científica, Dr. António Tomé Raposo e Sr. Martinho David

Dr. André Aragão, advogado e antigo responsável ministerial por áreas da cooperação

Dr. Justino da Veiga, antigo ministro da justiça

Embaixador de Portugal em São Tomé e Príncipe

Erlander Pinto, Sr. Widley Barroco e Sr. Mondlane Tome (União Literária e Artística Juvenil)

Fernando Varela (ACAS-ONG)

José Vaz Pinto (Leigos para o Desenvolvimento)

Ministro da Justiça, Dr. Elísio D'Alva Teixeira

Oscar Baia (Organização São Tomense de Direitos Humanos)

Procurador-Geral da República, Dr. Roberto Raposo

Representante da Federação da ONGS, Dra. Carolina Cravo

Representantes do PNUD, Dr. António Viegas, Dra. Milu Fernandes e Dra. Marta Mendes

Senhora Conselheira Alice Vera Cruz, antiga Presidente do Supremo Tribunal de Justiça e a primeira mulher juiz de São Tomé e Príncipe

Sr. Cosme Rita - Câmara de Comércio

Entidades Entrevistadas na Guiné-Bissau

Amine Saad e João Sampaio - Procurador-Geral e Vice-Procurador-Geral da República

Ana Graça - PNUD - Chefe do Programa de Reforma da Justiça

Armando Mango - Bastonário da Ordem dos Advogados

Augusto Mendes - Juiz Conselheiro - Coordenador Nacional do PAOSED

Carlitos Djedjo - Direcção-Geral da Política Legislativa, Planeamento e Relações Internacionais

Eduardo Brigidi de Mello, 3.º Secretário da Embaixada do Brasil em Bissau

Felisberta Rosa Vaz - Juiz do Tribunal Regional de Bissau

Fernando Loureiro Bastos - Assessor Científico da Faculdade de Direito de Bissau

Guadalupe de Sousa - Chefe da Secção de Direitos Humanos - UNIOGBIS

Guilherme Zeverino - Adido para a Cooperação da Embaixada de Portugal em Bissau

Iaia Djaló e Jorge Pedro Gomes - Gabinete de Estudos - Informação e Orientação Jurídica (ONG)

João Mendes Pereira - Magistrado do Ministério Público - Director da Faculdade de Direito de Bissau

Joãozinho Mendes – Direcção-Geral de Identificação Civil, Registos e do Notariado
José Gonçalves e Paulo Jorge Dinis Eliseu - Instituto dos Registos e do Notariado, I. P. (IRN, IP)
Juliano Fernandes, Ex-Procurador-Geral da República da Guiné-Bissau e Director de Informação na Comissão Nacional da União Europeia em Bissau
Lassana Touré – Secretário de Estado da Cooperação Internacional
Lucinda Gomes Barbosa – Directora da Polícia Judiciária da Guiné-Bissau
Luís Bolea - Responsable de Proyectos en Guinea-Bissau - Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) - Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación - Embajada de España en Guinea-Bissau
Luís Vaz Martins e Augusto Mário da Silva – Presidente e Secretário Nacional para a Informação, Educação Cívica e Porta-Voz da Liga Guineense dos Direitos Humanos
Mamadú Jao – Director-Geral do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa
Mamadú Saliu Jaló Pires – Ministro da Justiça
Manuel de Almeida Pereira - Legal Adviser - UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime - Guinea-Bissau
Maria José Matos – Direcção-Geral dos Serviços Prisionais
Mário Coutinho – Inspector da Polícia Judiciária de Portugal
Meritxell Gimenez Calvo – Encarregada da ajuda e da cooperação – Sector da Segurança e Justiça da Delegação da União Europeia
Mirandolino Có - Direcção-Geral da Administração da Justiça e dos Serviços Prisionais
Oswaldo Lacerda Vaz da Costa – Futuro Director de Estabelecimento Prisional
Paulo Mendes Júnior – Chefe de Gabinete do Ministro da Justiça

Entidades Entrevistadas em Cabo-Verde

Conselheiro para a Cooperação (Eng. António Machado)
Deputado da Assembleia Nacional, Advogado e ex-Ministro da Justiça (Dr. David Hopffer Almada)
Director de Serviço dos Recursos Humanos (Dr. Filipe Carvalho)
Director dos Registos, Notariado e Identificação (Dr. Jorge Pires)
Director Geral de Administração do Ministério da Justiça (Dr. Francisco Brito)
Director Geral dos Serviços Penitenciários e de Reinserção Social (Dr. Fidel Tavares)
Director Nacional da Polícia Judiciária (Dr. José Carlos Lopes Correia)
Embaixadora de Portugal (Dra. Graça Guimarães)
Juiza de Direito do Tribunal Judicial da Comarca da Praia, ex-Ministra da Justiça (Dra. Januária Costa)
Ministra da Defesa e Reforma do Estado, ex-Ministra da Justiça (Dra. Cristina Fontes)
Presidente do Supremo Tribunal de Justiça (Dr. Arlindo Medina)
Procuradores Gerais Adjuntos (Dra. Lizete Neves e Dr. Henrique Monteiro)
Representantes do Sistema das Nações Unidas em Cabo Verde (John Davison, Cristina Andrade)
Sèverine Arnal, encarregada de Programas da Delegação da União Europeia
UNODC (José Navarro, Elisabete Silva Mendes)

Entidades Entrevistadas em Angola

Acção para o Desenvolvimento Rural e Ambiente (ADRA) (Belarmino Jelemb)

Associação Instituto Angolano de Sistemas Eleitoral e Democracia (Luís Jimbo)

Associação Justiça, Paz e Democracia - Presidente (António Ventura)

Chefe da Delegação da União Europeia na República de Angola (Embaixador Dr. João Gabriel Ferreira)

Direcção dos Registos e Notariado - Director (Mário Bettencourt)

Embaixada de Portugal (Embaixador Francisco Ribeiro Telles)

Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto

Gabinete de Intercâmbio e Cooperação do Ministério do Interior (Rui Cardoso)

INEJ

Ministério da Justiça

Open Society

Ordem dos Advogados de Angola (Bastónario Dr. Manuel Vicente Inglês Pinto)

Organização World Learning (Fernando Teodoro)

Procuradoria-Geral da República (Dr. José Maria Moreira de Sousa)

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Fátima Santos)

Tribunal Constitucional

Tribunal Supremo (Presidente Cristiano André)

Entidades Entrevistadas em Moçambique

Abdul Carimo Issá - Director da UTREL - Unidade Técnica da Reforma Legal

Abílio Chivave - Chefe do Departamento de investigação da Polícia de Investigação Criminal - PIC

Achirafu Abubacar Abdula - Director do Centro de Formação Jurídica e Judiciária

Augusto Paulino - Magistrado judicial - Procurador-Geral da República

Benvinda Levy - Ministra da Justiça. Ex-Directora do CFJJ

Carlos Francisco Comé - Director da Polícia de Investigação Criminal (PIC)

Célia Meneses - Jurista

Custódio Duma - Oficial de Programa, Sector da Justiça da Embaixada da Dinamarca em Moçambique

Diogo Franco - Conselheiro para a Cooperação da Embaixada de Portugal

Gunda - Jurista

Isabel Casimiro - Socióloga - Presidente do "Cruzeiro do Sul" - Instituto de investigação para o Desenvolvimento José negrão e do Fórum Mulher

Joana Rosado - Embaixada de Portugal

João Hungwana - Chefe do Laboratório de Criminalística, PIC

Lázaro - Arquivo da PIC

Luís Filipe Sacramento - Juiz Conselheiro do Tribunal Supremo de Moçambique, Vice-presidente do Tribunal Supremo e do Conselho Superior da Magistratura Judicial de Moçambique

Manuel Didier Malunga - Inspector Geral do Ministério da Justiça, e até 2009, Director Nacional do Registo e Notariado

Nataniel Macamo - General, Membro da Polícia da República de Moçambique

Pedro Sinai Nhatitima - Director Nacional do Instituto de Patrocínio e Assistência Jurídica (IPAJ)

Terezinha da Silva - Directora Executiva / Coordenadora Nacional da WLSA Moçambique

Entidades Entrevistadas em Portugal

Ana Mafalda Duarte, Ana Moniz, PJ - Polícia Judiciária

António Figueiredo, Paulo Ramos Jerónimo, IRN - Instituto dos Registos e do Notariado

Domingos Soares Farinho, GRAL - Gabinete para a Resolução Alternativa de Litígios

Duarte Nuno Vieira, INML - Instituto Nacional de Medicina Legal

Helena Leitão, CEJ - Centro de Estudos Judiciários

João Manuel Teixeira de Assunção Ribeiro, José Alberto Andrade, Cláudia Ramos, DGPJ - Direcção Geral da Política de Justiça

José António Martins, José Lucena, INA - Instituto Nacional de Administração

Luís António Noronha Nascimento, STJ - Supremo Tribunal de Justiça

Maria João Magalhães, Paula Barros, IPAD - Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento

Rui Sá Gomes, DGSP - Direcção Geral dos Serviços Prisionais

Tiago Lourenço, ITIJ - Instituto das Tecnologias de Informação na Justiça

ANEXO 3
MATRIZ GERAL DE AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE COOPERAÇÃO

Critérios	Principais questões	Questões secundárias
1. Contexto: quais as principais características do contexto em que o/s programa/s funcionam?		
1.1 Cabo Verde	- Principais etapas - Principais características	
1.2 Guiné-Bissau	- Principais etapas - Principais características	
1.3 S. Tomé e Príncipe	- Principais etapas - Principais características	
1.4 Angola	- Principais etapas - Principais características	
1.5. Moçambique	- Principais etapas - Principais características	
2. Avaliação qualitativa do/s programa/s e processos		
2.1. Estratégia	A estratégia de cooperação na área da justiça tem sido a mais adequada?	<ul style="list-style-type: none"> - Sumarizar a evolução e comentar - Essa cooperação tem sido desenvolvida e harmonizada/comunicada com outros doadores? - Essa cooperação tem produzido resultados específicos e passíveis de serem monitorizados? - Os resultados são relevantes, adequados e estão de acordo com os objectivos definidos inicialmente? - Os programas estão de acordo com os objectivos e estratégias do Governo português via IPAD? - Os programas são desenvolvidos em função das necessidades dos governos locais e objectivos da sociedade civil?
2.2. Relações	<ul style="list-style-type: none"> - Como é que a cooperação Portuguesa é avaliada pelos outros parceiros; - Como é que o Governo Português em procurado 'influenciar' a agenda da área da justiça? 	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar actores-chave e mudanças ocorridas ao longo do período sob avaliação; - Avaliação geral à influência desempenhada; - A Cooperação e o Governo - A Cooperação e a Sociedade Civil; - A Cooperação bilateral; - A Cooperação multilateral; - A Cooperação e a relação com a embaixada de Portugal

2.3. Actividades	<ul style="list-style-type: none"> - Que actividades e intervenções têm marcado a cooperação portuguesa na área da justiça? - Como tem sido o equilíbrio entre o apoio ao Governo e à sociedade civil? - Como é que estes programas têm apoiado temas transversais, como sendo as questões de género, a erradicação da pobreza, o HIV-Sida e o ambiente? 	<ul style="list-style-type: none"> - Apoio financeiro e capacitação técnica; Justificação das actividades e dos resultados obtidos; - Apoio a questões de género? - Apoio a questões que permitem eliminar a pobreza (luta pela justiça social)? - Luta contra a discriminação no trabalho em torno de questões relacionadas com o HIV-Sida, na protecção de órfãos, etc.? - Harmonização da intervenção com a de outros doadores? - uma abordagem que privilegia o acesso ao direito e á justiça? - Programa/s proposto/s pelo Governo? - Programa/s proposto/s pela sociedade civil? - Balance na intervenção?
------------------	---	--

3. Eficiência do Programa: o que foi alcançado?

3.1. Resultados do programa	<ul style="list-style-type: none"> - Até que ponto os objectivos do programa foram alcançados, quer a nível de outputs, quer dos pressupostos definidos? - Que crédito/força foi alcançada com essa intervenção? - A nível de cada país: o programa é eficiente? É sustentável? 	<ul style="list-style-type: none"> - Avaliação da cooperação com Cabo Verde - Avaliação da cooperação com a Guiné-Bissau - Avaliação da cooperação com S. Tomé e Príncipe - Avaliação da cooperação com Angola - Avaliação da cooperação com Moçambique
3.2. Resultados do avanço da cooperação	<ul style="list-style-type: none"> - Que resultados foram alcançados em relação aos programas e projectos anteriores? - Esse progresso é sustentável? - Qual foi a contribuição da cooperação portuguesa? 	<ul style="list-style-type: none"> - Avaliação da cooperação com Cabo Verde - Avaliação da cooperação com a Guiné-Bissau - Avaliação da cooperação com S. Tomé e Príncipe - Avaliação da cooperação com Angola - Avaliação da cooperação com Moçambique
3.3. Objectivos	<ul style="list-style-type: none"> - Que progresso foi alcançado no sentido de se cumprirem as metas definidas nos protocolos de cooperação? 	<ul style="list-style-type: none"> - Apoio à implementação das acções; - Apoio conjunto ao Governo e à sociedade civil para a redução da pobreza absoluta e promoção da justiça social
3.4. Objectivos centrais da cooperação	<ul style="list-style-type: none"> - Qual o contributo destas acções para o reforço da cooperação e aproximação destes países a Portugal? 	
	<ul style="list-style-type: none"> - Foram consequências 	

3.5. Resultados previstos	não	não previstas (positivas e negativas) da cooperação? - É possível identificar oportunidades perdidas?	
4. Progresso do desenvolvimento da cooperação: o que foi alcançado em cada país?			
4.1. Progresso da cooperação para o desenvolvimento 2000-2009		- Que progresso foi alcançado, no geral, no sentido de se alcançarem os Objectivos do Milénio? - Qual foi a contribuição do apoio ao desenvolvimento por parte de Portugal?	- Avaliação, por país, do progresso económico e do desenvolvimento alcançado; - Avaliação da contribuição no apoio ao desenvolvimento.
5. Conclusões, lições e recomendações			
5.1. Contribuição e valor acrescentado trazido pela cooperação portuguesa		- Qual foi a contribuição geral / valor acrescentado da ajuda portuguesa ao desenvolvimento?	- Avaliação por país
5.2. Pontos fortes e pontos fracos dos programas de cooperação		- Quais foram os aspectos mais salientes e fortes da cooperação feita com Portugal? - Quais foram as fraquezas?	- Avaliação por país
5.3. Factores que ajudam a explicar a cooperação		- Explicação da contribuição para os programas de desenvolvimentos, incluindo a análise dos pontos fortes e dos pontos fracos	- Avaliação por país
5.4. Problemas e lições		- Que lições podem ser extraídas da análise dos programas, da acção dos agentes para a cooperação e dos doadores? - Que outros aspectos mais amplos merecem ser destacados a partir da análise destas experiências?	- Avaliação por país

ANEXO 4
MODELO GERAL DE GUIÃO DE ENTREVISTAS E ELEMENTOS ORIENTADORES

1. Pontos centrais do TOR colocados pelo IPAD:

- a. Reformas legislativas;
- b. Assessorias técnicas;
- c. Modernização das instituições (capacity building);
- d. Formação;
- e. Reforço das estruturas existentes, nomeadamente de Investigação Criminal;
- f. Apoio documental;
- g. Equipamentos;
- h. Exportação de projectos, conhecimentos e boas práticas nacionais.

2. Questões chave a que se atendeu:

- a. Conhecimento da cooperação portuguesa linhas programáticas e projectos;
- b. Enquadramento destas acções no quadro dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM);
- c. Avaliação do desenvolver dos programas e projectos, no seu conjunto e em cada um dos PALOP;
- d. Identificação das mudanças ocorridas ao longo do período sob análise;
- e. Identificação de planos estratégicos no campo da justiça, quer em Portugal, quer em cada um dos PALOP;
- f. Identificação das prioridades sectoriais em que se enquadram os programas/projectos na área da justiça;
- g. Avaliação dos impactos da cooperação nos países receptores da ajuda;
- h. Avaliação dos resultados dos projectos na reorientação dos programas e políticas de cooperação portuguesa no sector da justiça;

- i. Identificar bons exemplos;
- j. Vantagens e fraquezas relativas da cooperação portuguesa no contexto da ajuda ao desenvolvimento.

3. Questões específicas colocadas:

- a. Apresentação da actividade - avaliação da cooperação: Como avalia a cooperação portuguesa no sector da justiça, com os PALOP?
- b. Que avaliação faz destes programas e da cooperação no geral?
- c. Até que ponto tem o tema do acesso ao direito e à justiça, particularmente para os grupos socialmente mais vulneráveis, se tornou uma prioridade da cooperação de Portugal com o país (ou com os PALOP)? Como é que esta situação se alterou ao longo do período sob avaliação?
- d. Até que ponto e como é que os projectos e programas financiados ao abrigo da cooperação portuguesa, e, em particular os programas e projectos relativos ao reforço da capacidade institucional (formação, assessorias, reforço das instituições), contribuíram para um melhor desempenho das instituições da justiça? E para a promoção de uma melhoria das políticas nacionais no sector?
- e. Até que ponto e como é que os apoios financeiros de Portugal, canalizados através de acções de cooperação, contribuíram de forma eficiente e efectiva, para a promoção da boa governação e para uma maior transparência no domínio da justiça e do respeito pelos direitos humanos?
- f. Até que ponto, e como é que Portugal tem usado o diálogo político e os projectos e programas de cooperação para encorajar e promover a boa governação no que respeita à justiça?
- g. Quais as áreas estratégicas definidas para a justiça neste país? Até que ponto tem sido esta ajuda ao desenvolvimento sensível às necessidades específicas do país XXXX? Como se enquadram as acções de cooperação de Portugal nestes parâmetros (definição estratégica);
- h. Até que ponto, e como, tem a cooperação com Portugal sido flexível, quer na definição de programas e projectos, quer na sua implementação, adaptando-se às diferenças entre os PALOP, no sentido de incluir as

especificidades reconhecidas? (incluindo dificuldades com parceiros/pessoas específicas, situações contextuais, etc.)

- i. De que forma, e até que ponto a cooperação portuguesa para o sector da justiça tem sido realizada em coordenação e/ou complementaridade com outros doadores activos na mesma área sectorial, garantindo coerência política no país (de acordo com as prioridades e actividades do Governo) e com os ODM?
- j. Até que ponto, e como, têm outros aspectos transversais (polícia, formação universitária em direito, protecção dos direitos humanos) sido incorporadas nos programas e projectos de cooperação? Até que ponto as políticas de cooperação têm beneficiado, no seu conjunto, dos resultados destas sinergias?
- k. Até que ponto, e como, têm as estratégias da cooperação portuguesa – programas e projectos – sido definidas em função de especificidades regionais e locais específicas, assim como para responder ao objectivo A. da estratégia de cooperação portuguesa – governação, democratização e descentralização? Até que ponto a cooperação no sector da justiça tem promovido a boa governação ou encorajado acções neste sentido?
- l. Até que ponto, e como, estão os programas e projectos de cooperação a funcionar a vários níveis – local e regional – no contexto do país XXX? (concentrados na capital ou distribuídos pelo país???) Estas acções estão centradas nas instituições formais de justiça (Ministério da Justiça, Tribunais, Procuradoria), ou envolvem outros actores?
- m. Da sua experiência e dos contactos e presença nestas acções, sente que a articulação entre os vários parceiros que intervêm nesta cooperação é adequada? Se não, quais são os estrangulamentos?
- n. Como acha/sente, da sua experiência, que outras iniciativas poderiam ser feitas/tomadas para melhorar esta cooperação?
- o. Da sua experiência de participação nestes programas/projectos, acha que eles reflectem a realidade do país recipiente?
- p. Estes programas são desenvolvidos a partir de negociações que envolvem ambas as partes? Têm sido ventilados/discutidos/avaliados nas sessões de preparação dos memorandos de cooperação?

- q. Acha que estas acções de cooperação, que se desenrolam há mais de duas décadas, têm contribuído para um melhor conhecimento mútuo de potenciais áreas e acções de cooperação com Portugal?
- r. Como destinatário de acções de cooperação, acha/sente que há demasiada intromissão, por parte de Portugal, na definição das políticas sectoriais?
- s. Comparadas com outras acções de cooperação, como caracteriza a cooperação Portuguesa?
- t. O que há a realçar de positivo? O que poderia ser reforçado/melhorado através de diálogos bilaterais?
- u. Acha que o Brasil se está a substituir a Portugal na cooperação na área da justiça?
- v. Que outros países/organizações internacionais marcam presença e influenciam as reformas da justiça em cada um dos PALOP?