



Avaliação sumária do impacto das realizações do PARPA II no acesso à justiça

Relatório Final

(draft)

03 de Novembro de 2009

Av. Zimbabwe, 385

Tel: + 258 21 483610

Fax: + 258 21 302341

Maputo – Moçambique

Av. Kenneth Kaunda, 624

Tel: + 258 21 483578

Fax: + 25821490871

www.lexterra.co.mz

Maputo – Moçambique

Nota prévia

A MGA Advogados e Consultores, Lda., em parceria com a LexTerra, Lda., foi incumbida pelo Grupo do Sector da Justiça (Governo e Parceiros de Cooperação) no

contexto da avaliação do PARPA II para proceder à avaliação do impacto das realizações do PARPA II na melhoria do acesso à justiça. Desde logo, notou-se que dadas as circunstâncias colocadas ao Consultor (tempo e orçamento) esta avaliação não poderia ser profunda e nem extensiva, como eventualmente se pretendia, senão sumária tanto no seu alcance como no conteúdo. A acrescentar a esse facto, durante a realização do trabalho, por várias razões fora do alcance dos Consultores, estes não conseguiram ter acesso aos titulares ou a outros interlocutores chaves das principais instituições do sector, bem como a alguns documentos e dados reputados imprescindíveis.

Índice

SUMÁRIO EXECUTIVO.....	5
INTRODUÇÃO	8
PARTE I – CONTEXTUALIZAÇÃO.....	0
1. ÂMBITO E ALCANCE DA AVALIAÇÃO.....	0
2. QUADRO LEGAL E INSTITUCIONAL DA JUSTIÇA EM MOÇAMBIQUE..	0
2.1. Contexto Constitucional.....	0
2.2 A evolução histórica da organização judiciária	2
3. SITUAÇÃO DA JUSTIÇA E DESAFIOS COLOCADOS PERANTE O PARPA II.....	5
PARTE II - AVALIAÇÃO SUMÁRIA DO IMPACTO DAS REALIZAÇÕES DO PARPA II NO ACESSO À JUSTIÇA	0
4. ASSISTÊNCIA JURÍDICA ESTATAL	0
4.1. Quadro institucional.....	0
4.2. A Assistência Jurídica e judiciária e a informação jurídica.....	2
4. 3. Balanço e Recomendações	11
5. INVESTIMENTO EM INFRA-ESTRUTURAS, RECURSOS HUMANOS E SERVIÇOS PRESTADOS.....	12
5.1. Financiamento global ao sector da Justiça nos últimos 5 anos	12

5.2. Investimentos em Recursos humanos	18
5.2.1. Formação e capacitação	19
5.3. Investimentos em Infra-estruturas	22
5.3.1. Balanço e Recomendações	24
6. ACTIVIDADE DE REFORMA NO SECTOR DA JUSTIÇA.....	26
7. PROXIMIDADE ENTRE O CIDADÃO E A JUSTIÇA.....	33
7.1. Distância física e cultural e entre os cidadãos e os tribunais judiciais	33
7.2. Bloqueios económicos.....	36
7.3. Garantias do cidadão detido e/ou arguido em processo penal	39
7.3. Os tribunais judiciais e o movimento processual.....	41
7.4. Garantias de independência e imparcialidade dos tribunais e de legalidade da actuação dos agentes do Ministério Público.....	44
7.5. A questão da corrupção e o acesso à justiça pelos pobres	47
7.6. Tribunais Comunitários.....	49
7.7. O Provedor de Justiça	52
7.7. Balanço e Recomendações	53
8. IMPACTO DAS REFORMAS DO SISTEMA PRISIONAL.....	54
8.1. Caracterização Geral do Sistema Prisional Moçambicano	54
8.2. Reforma do Sistema Prisional	56
8.4. Recursos Disponibilizados para Melhoria das Infra-estruturas e Recursos Humanos.....	63

8.5. Evolução da População Prisional face aos recursos disponibilizados.....	64
8.6. Tratamento da mulher e jovens	65
8.7. Balanço e Recomendações	66
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	67
ANEXOS	83
Matriz de acções planificadas e realizadas.....	83
Lista de entrevistas	83
Termos de Referências	83
Bibliografia.....	83

Sumário Executivo

Uma avaliação muito objectiva dos progressos do sector da justiça no contexto do PARPA II tornou-se bastante difícil, dadas as dificuldades que as respectivas instituições denotam no respeitante à recolha, sistematização, disponibilização e divulgação de informação sobre o seu respectivo desempenho, incluindo a falta de gestão da informação e sistema de monitoria através do Ministério da Justiça como órgão do Governo que superintende o sector. Este facto é de *per si* um risco para um melhor desempenho do sector num quadro de abertura institucional requerida por num Estado de Direito Democrático. Assim, as conclusões sobre as realizações do sector baseiam-se fundamentalmente na análise efectuada pelos consultores sobre a informação disponibilizada, de entre a qual os relatórios conjuntos (Governo e Parceiros de Cooperação).

A conclusão mais geral é de que o acesso à justiça em Moçambique no período de 2005 a 2009 não melhorou, ainda que não tenha regredido. De notar que esta situação se verifica mesmo com o aumento progressivo de recursos financeiros disponibilizados e gastos e os reconhecidos esforços do Governo no sector da justiça, naquele período.

A provisão de assistência jurídica ao cidadão necessitado ainda não foi assumida plenamente como um objectivo do Estado. O objectivo de “garantir ao recluso um tratamento consistente com as normas e princípios internacionais dos direitos humanos” ainda está longe de ser atingido.

O PARPA II articulou as acções a implementar, visando a melhoria do acesso à justiça pelos carenciados, mas a maior parte das acções previstas ou não foram realizadas ou foram parcial e tardiamente realizadas, pelo que não se poderia esperar muito em termos de impacto. A ideia subjacente a uma reforma mais profunda do sector através de uma Lei de Bases do Sistema de Administração da Justiça foi também abandonada, tendo-se optado por uma reforma legal pontual e dispersa não suficientemente coordenada e participativa.

No entanto, o próximo quinquénio poderá trazer mudanças significativas dadas algumas condições e resultados decorrentes do PARPA II, nomeadamente: a melhoria

do diálogo e articulação entre as várias instituições do sector, o aumento gradual de fundos e investimentos para o sector, o incremento da formação de magistrados e a capacitação de outros agentes da justiça, a criação de condições para a moralização e disciplina dos juízes e procuradores, a criação de um sistema prisional unificado, a ideia dos palácios de justiça, o aumento dos direitos processuais dos cidadãos no âmbito da justiça criminal, a melhoria na celeridade processual, a maior atenção no atendimento e tratamento de grupos mais vulneráveis como a mulher e a criança e a cobertura de mais distritos com tribunais e procuradorias. No âmbito da Polícia, para além da necessidade de se aumentar a capacidade e eficácia de actuação da PRM (efectivos, cobertura territorial, meios materiais e técnicos), é fundamental uma mudança efectiva de atitude dos agentes, em especial no relacionamento com o cidadão. O desenvolvimento de uma relação de colaboração entre a PRM e o cidadão, incluindo através de uma participação consciente, democrática e auto-sustentada das comunidades, poderá elevar os níveis de confiança necessários à diminuição de casos de justiça pelas próprias mãos e a redução dos índices de criminalidade, em geral. Para o efeito, há que clarificar o papel da “polícia comunitária” de modo que não seja uma extensão da PRM, mas sim uma expressão da vontade das comunidades de resolverem problemas locais de segurança, recorrendo a recursos e meios próprios.

Num outro plano, será necessário enfrentar muitos outros desafios, tais como: 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 (juízes e procuradores), a reforma do sistema de assistência jurídica estatal incluindo do IPAJ, o envolvimento e capacitação das organizações da sociedade civil no serviço do 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 e a entrada em funcionamento da Comissão dos Direitos Humanos e do Provedor de Justiça.

Assim, em vez de novas acções, o próximo PARPA deverá centrar-se na concretização e execução das acções pendentes e, de entre estas, das que são consideradas prioritárias, com particular destaque para as que tenham impacto nos mais

carenciados, e ainda dando ênfase especial às acções para grupos específicos como a mulher e a criança. Isto poderia ser válido também para o próprio Plano Estratégico Integrado (PEI). Mas, mais do que tudo isso, há que reconhecer que, em Moçambique, uma grande mudança do cenário do acesso à justiça passa necessariamente pela reconsideração completa de todo o quadro sistémico e institucional da administração da justiça, incluindo o realinhamento, no contexto de uma revisão constitucional, do quadro de relacionamento entre os poderes executivo, judicial e legislativo que se caracteriza por um demasiado peso do executivo através da configuração jurídica vigente do órgão singular Presidente da República.

Introdução

A estratégia de desenvolvimento prevista no PARPA II assenta em três pilares fundamentais: governação, capital humano e desenvolvimento económico. Entre os objectivos e acções estabelecidos como prioritários face aos desafios colocados à concretização da meta da “boa governação, justiça e legalidade no país”, encontra-se a “Reforma da Justiça, Legalidade e Ordem Pública”. O presente relatório assenta neste último objectivo, centrando-se no impacto do PARPA II no que diz respeito às reformas e às intervenções que visavam promover o acesso à justiça.

Os resultados que aqui se apresentam constituem parte de um objectivo mais amplo estabelecido no PARPA II, que prevê a preparação de um Relatório de Avaliação de Impacto (RAI), cuja finalidade principal passa por determinar a efectividade e o impacto do PARPA II como quadro para alcançar a redução dos níveis de pobreza absoluta e promover o crescimento económico rápido, sustentável e abrangente e informar sobre as melhores abordagens a serem seguidas no próximo PARPA (TdR).

No que diz respeito à Reforma da Justiça, Legalidade e Ordem, o RAI propõe-se a desenvolver três dimensões: a) o desenvolvimento da qualidade e da abrangência da assistência jurídica; (b) os recursos humanos e as infra-estruturas; (c) e o impacto das reformas legais na promoção do acesso à justiça.

O acesso ao direito e à justiça é um direito fundamental consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (art.8), bem como em instrumentos legais internacionais subsequentes, designadamente no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (art. 14, nº 1) e na Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos (art.7, nº 1). O objectivo geral estabelecido para esta pesquisa foi o de “avaliar se as reformas e as intervenções com vista à melhoria do acesso à justiça conseguiram tornar a justiça mais acessível, célere, transparente e inclusiva para todos cidadãos no período de implementação do PARPA II”. Com vista ao cumprimento do objectivo geral, foram estabelecidos objectivos específicos, desdobrando-se o objecto principal de análise (a justiça) num conjunto de cinco dimensões sobre os quais o estudo incidiu: (1) a adequação da quantidade e da qualidade dos recursos despendidos pelo Estado na

assistência jurídica face à demanda (recursos disponibilizados ao IPAJ ou outras organizações); (2) a relação entre os recursos despendidos na área de infra-estruturas e dos recursos humanos no Sector da Justiça e os seus resultados, com especial atenção no recrutamento e na formação dos profissionais da justiça; (3) o alcance e o impacto das reformas legais planificadas e realizadas que visavam melhorar o funcionamento da administração de justiça; (4) a evolução do nível de proximidade entre os serviços da Justiça (tribunais, procuradorias e polícia) e os cidadãos e o alcance e o impacto da expansão da rede da justiça nos distritos, em função das metas previstas na Matriz de Indicadores Estratégicos do PARPA II; e (5) as reformas do sistema prisional em termos de relação entre recursos despendidos e resultados alcançados na área de infra-estruturas e recursos humanos, e em termos de melhoramento dos padrões de reclusão estabelecidos na política sectorial.

A metodologia seleccionada para este trabalho passava pela conciliação de três metodologias: análise bibliográfica e documental, entrevistas semi-estruturadas e painéis de discussão. As dificuldades em recolher informação a partir dessas fontes, que foram alheias à equipa de investigação, impediram a utilização de todas as metodologias, dificultando a produção de uma análise com o nível de aprofundamento das questões que se mostravam desejável. Os TdR do trabalho anteviam, desde logo, problemas ao anunciarem que “a pertinência da pesquisa pretendida, que se requer que seja abrangente e profunda, poderá ser comprometida pela contradição entre a limitação do tempo disponível para o efeito por um lado, e por outro, a complexidade da matéria e a vastidão do País real”. A urgência em apresentar resultados impediu que a equipa dispusesse de maleabilidade para se ajustar às agendas dos actores a entrevistar. O facto do período da pesquisa ter coincidido com um momento de pré-campanha e de campanha eleitoral dificultou ainda mais essa tarefa. A realização de entrevistas e de painéis de discussão, bem como a recolha de dados estatísticos, implicava, tal como previam os TdR, que a equipa de investigação tivesse contado com a participação de vários actores, como o Governo, as instituições judiciais, a sociedade civil e os parceiros de cooperação. Aquele objectivo não foi, contudo, atingido, em grande medida pela dificuldade em aceder aos titulares ou a quadros-chave das principais instituições, perdendo-se inclusive a possibilidade de aceder a relatórios e outros documentos

indispensáveis a um trabalho desta natureza. Outra grande dificuldade encontrada prende-se com alguma escassez e, por vezes, incoerência de dados estatísticos.

Efectivamente são algumas as dificuldades que as instituições denotam no respeitante à recolha, sistematização, disponibilização e divulgação de informação sobre o seu respectivo desempenho, incluindo a falta de gestão da informação e sistema de monitoria através do Ministério da Justiça como órgão do Governo que superintende o sector. Este facto é de *per si* um risco para um melhor desempenho do sector num quadro de uma abertura institucional requerida por um Estado de Direito Democrático. Assim, as conclusões sobre as realizações do sector baseiam-se fundamentalmente na análise efectuada pelos consultores sobre a informação disponibilizada, de entre a qual os relatórios conjuntos (Governo e Parceiros de Cooperação).

O relatório está dividido em duas partes principais. A primeira tem como objectivo contextualizar este trabalho, bem como o sector da justiça moçambicano. Começa por descrever muito brevemente o âmbito e o alcance desta avaliação; introduz o quadro legal e institucional da justiça em Moçambique, abordando o contexto constitucional do país e fazendo uma rápida exposição da evolução histórica da organização judiciária; e termina com a apresentação de alguns dos desafios na área da justiça que se colocavam ao PARPA II aquando do início da sua implementação. A segunda parte é centrada nos objectivos concretos desta avaliação e está dividida nos cinco pontos fundamentais, que constituíram os objectos concretos de análise: a assistência jurídica estatal, os investimentos em recursos humanos e infra-estruturas, a reforma do sector, a proximidade entre os cidadãos e a justiça; e o sistema prisional.

PARTE I – CONTEXTUALIZAÇÃO

1. Âmbito e alcance da avaliação

O presente relatório resulta de uma análise ao sector moçambicano da justiça no contexto do PARPA II, nomeadamente da identificação de progressos e desafios no que diz respeito à garantia do acesso à justiça dos cidadãos no período que vai de 2005 a 2009. Nesse sentido, centra-se num conjunto de instituições chave cuja prestação de serviços é fundamental ao desenvolvimento de um sistema de justiça que se pretende acessível, célere, transparente, inclusivo e igual para todos os cidadãos, capaz de contribuir adequadamente para a redução da pobreza.

Desde logo, revelou-se imperativo conhecer a qualidade dos serviços prestados pelo Estado ou por organizações não governamentais no que diz respeito à informação e consulta jurídica, à assistência jurídica e ao patrocínio judiciário. Assim, o IPAJ e as ONGs que dão apoio nesta área foram alvo de especial atenção no âmbito desta pesquisa. O enfoque recaiu também sobre os tribunais judiciais e o Ministério Público, nomeadamente no que diz respeito à formação dos recursos humanos, às infra-estruturas físicas, às reformas legais previstas, e à relação com os cidadãos. A avaliação da proximidade entre os cidadãos e a justiça impôs, ainda, a observação da figura do Provedor de Justiça, bem como dos Tribunais Comunitários. O sistema prisional foi também objecto central deste estudo, que definiu como um dos pontos principais o impacto das reformas nesta área. No âmbito da análise do impacto das reformas legais planificadas e realizadas foi analisada a relação entre o Governo e a Assembleia da República no processo legislativo.

2. Quadro legal e institucional da justiça em Moçambique

2.1. Contexto Constitucional

A Sociedade e o Estado moçambicanos foram regulados, desde a Independência Nacional, pelas Constituições de 1975, 1990 e 2004. Se a revisão constitucional de 1990 procurou romper radicalmente com o passado, definindo as linhas para a transição de um sistema monopartidário e uma economia centralizada, para uma democracia multipartidária e uma economia de mercado, a Constituição de 2004 veio reforçar as mudanças iniciadas em 1990.

No que diz respeito aos direitos dos cidadãos, a Constituição de 1975 dava ênfase sobretudo aos direitos colectivos. A Constituição de 1990 alargou os direitos individuais, colocando Moçambique a par dos padrões internacionais na definição da garantia dos direitos humanos.¹ Na Constituição actual encontram-se especificamente garantidos, entre outros, os princípios da universalidade e da igualdade (art. 35.º) e da igualdade de género em todos os domínios da vida política, económica, social e cultural (art. 37.º). Estabelece-se, 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.º).

No que diz respeito ao acesso aos tribunais, o actual texto constitucional estabelece 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.º). Garante, ainda, o direito de defesa e o direito à assistência e ao patrocínio judiciário a todos os arguidos (artigo 62º, n.º 1). Ao arguido é, ainda, atribuído o direito “de escolher livremente o seu defensor para o assistir em todos os actos do processo,

¹ Sobre o alargamento de direitos na Constituição de 1990, ver OSISA (2006); *Moçambique. O Sector da Justiça e o Estado de Direito*, p. 4.

devendo ao arguido que por razões económicas não possa constituir advogado ser assegurada a adequada assistência jurídica e patrocínio judicial” (art. 62.º, n.º2). 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 (Comoane, 2007).

Uma das maiores inovações da Constituição de 2004 face à anterior prende-se com o seu artigo 4.º que reconhece “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 vem assim reconhecer uma realidade estudada pela sociologia jurídica, isto é, a riqueza e a diversidade de instâncias comunitárias de resolução de conflitos, que recorrem a diversas ordens normativas e a meios de resolução de conflitos diferentes dos que tradicionalmente são propostos pelos tribunais judiciais e tendem, em muitas situações, a colmatar os espaços vazios deixados pelos tribunais judiciais, respondendo às solicitações dos cidadãos que as procuram (Santos e Trindade, 2003; Araújo e José, 2007). Face a esta disposição constitucional, compete ao Estado clarificar o tipo de relação que pretende estabelecer com as várias instâncias comunitárias que existem no país, as formas de reconhecimento formal e de apoio, bem como o papel do Estado na avaliação da conformidade de actuação dessas instâncias com as normas constitucionais.

Relativamente à organização dos tribunais, a Constituição reconhece o Tribunal Supremo, o Tribunal Administrativo e os tribunais judiciais (art. 223.º). Como salienta um estudo da OSISA (2006: 19), “embora o Tribunal Supremo e os tribunais judiciais estejam listados em categorias diferentes, o Supremo é um tribunal judicial e não uma categoria à parte”. Além disso, o Conselho Constitucional, ainda que não esteja listado no artigo acima citado, é também um tribunal judicial (art. 241.º). O art. 223.º prevê, ainda, a possibilidade de criar uma instância intermédia de recurso entre o Tribunal

Supremo e os tribunais provinciais, bem como a existência de tribunais administrativos, de trabalho, fiscais, aduaneiros, marítimos e comunitários (art. 223.º).

No que tange à gestão dos tribunais judiciais, a Constituição prevê um Conselho Superior da Magistratura Judicial (art. 220.º), um Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público (art. 238.º) e um Conselho Superior da Magistratura Judicial Administrativa (art. 232.º).

A salientar ainda do texto 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.º a 259.º).

2.2 A evolução histórica da organização judiciária

A justiça colonial apresentava uma estrutura dualista, que oferecia regimes diferenciados a indígenas, sujeitos às leis costumeiras, administradas pelas autoridades tradicionais aliadas do poder colonial, e a cidadãos e assimilados, sujeitos ao direito moderno e às instituições do Estado de direito (Meneses, *et.al.*, 2003, 2005; Araújo e José, 2007).

Em 1975 foi estabelecida a independência do país e deu-se início a um processo de construção de um Estado socialista, com a Frelimo a governar em regime monopartidário. Nessa altura, foi definida a intenção de romper radicalmente com as estruturas do passado, manifesta na expressão de “escangalhamento do Estado”. Ao nível da justiça, se o sistema jurídico colonial era fascista, colonial e elitista; tinha que ser transformado num sistema popular, moçambicano e democrático, que deveria excluir as autoridades tradicionais, mas ser sensível aos cidadãos e às suas noções de justiça e assentar num modelo único para toda a sociedade, do norte ao sul, “do Rovuma ao Maputo” (Sachs e Welch, 1990: 3).

Com base na experiência adquirida pelos modelos experimentados ainda durante o período colonial nas designadas zonas libertadas, em 1978, foi aprovada a Lei Orgânica dos Tribunais Populares (Lei n.º 12/78, de 12 de Dezembro) que previa a criação de tribunais populares organizados hierarquicamente nas seguintes categorias: Tribunal Popular Supremo, tribunais populares provinciais, tribunais populares distritais e tribunais populares de bairro ou localidade. Em todos os escalões participavam, no exercício da actividade judicial, juízes eleitos, isto é, juízes não profissionalizados, eleitos pelas assembleias populares que, nas três primeiras categorias, trabalhavam ao lado dos juízes com uma formação formal. Na base da pirâmide, os tribunais populares de localidade e de bairro funcionavam exclusivamente com juízes eleitos, que conheciam das infracções de pequena gravidade e decidiam «de acordo com o bom senso e a justiça e tendo em conta os princípios que presidem à construção da sociedade socialista»,² sempre que não fosse possível a reconciliação das partes (Trindade e Pedroso, 2003: 260-264; Araújo, 2008).

A adesão em 1984 às Instituições de Bretton Woods (IBWs), nomeadamente ao Banco Mundial e ao Fundo Monetário Internacional e a introdução em 1987 do Programa de Reabilitação Económica apoiado financeiramente pelas IBWs evidenciava um processo de transformação político e económico que visava substituir a economia socialista centralizada numa economia de mercado capitalista (Francisco, 2003; Trindade, 2003). Tornava-se imperativa uma revisão constitucional que, como foi referido no ponto anterior, veio a ocorrer em 1990, lançando-se bases para a produção de alterações substanciais na organização judiciária (Araújo e José, 2007).

Assim, em 1992, a Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais de 1992,³ rompe com o modelo de tribunais populares e a hierarquia judiciária passa a compreender o Tribunal Supremo, os tribunais judiciais de província e os tribunais judiciais de distrito. Prevê-se,

² Lei n.º 12/78, de 12 de Dezembro, art. 38.º.

³ Lei n.º 10/92 de 6 de Maio.

ainda, a possibilidade de criação de alguns tribunais de competência especializada. Os tribunais judiciais continuam a integrar os juízes eleitos ao lado dos juízes profissionais.

Excluídos da organização judiciária os tribunais de localidade e de bairro, ainda em 1992, foram criados, por lei própria⁴, os tribunais comunitários, que devem 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. 3.º). A lei prevê que os tribunais procurem, em primeiro lugar, a reconciliação das partes e, em caso de insucesso, julguem de acordo com «a equidade, o bom senso e a justiça» (art. 2.º). A regulamentação dos tribunais comunitários ficou, contudo, por fazer (Pedroso e Trindade, 2003).

Em 2003, no âmbito do processo de Reforma Legal, a Unidade Técnica de Reforma Legal (UTREL) solicitou, ao Centro de Formação Jurídica e Judiciária (CFJJ), a revisão de um pacote legislativo que incluía a Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais e a Regulamentação dos Tribunais Comunitários. Para responder ao desafio, o CFJJ em conjunto com o Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra desenvolveu trabalho de pesquisa e reflexão, com uma forte componente de trabalho empírico que visava conceber uma reforma adequada à realidade. Desse trabalho resultou um anteprojecto da Lei de Bases da Organização Judiciária, cujo texto foi divulgado juntamente com a respectiva exposição de motivos.⁵ As inovações a que se propunha centravam-se em cinco áreas: a) o reconhecimento do pluralismo jurídico e a construção de um novo modelo de institucionalização dos tribunais comunitários, consagrando os últimos como base do sistema de justiça, deixando de ser jurisdição voluntária e passando a ser jurisdição obrigatória; b) o estabelecimento de um novo modelo de organização e de repartição de competências dos tribunais judiciais; c) a criação de um sistema público de acesso à justiça e ao direito, em articulação com as instâncias de justiça não judiciais e em cooperação com associações de profissionais do direito e de promoção e defesa dos direitos humanos; d) o reforço da capacidade de direcção e de gestão dos tribunais judiciais; e e) a criação de um sistema de controlo do funcionamento, da qualidade do

⁴ Lei n.º 4/92 de 6 de Maio.

⁵ <http://www.utrel.gov.mz/IndexAssunto.htm>

sistema de justiça e da avaliação do desempenho dos tribunais. Essa proposta veio, contudo, a ser abandonada, tendo sido aprovada uma outra proposta de lei (Lei n.º 24/2007, de 20 de Agosto, que entrou em vigor no dia 17 de Fevereiro de 2008)

A nova lei de organização judiciária não se distanciou muito da lei anterior (Lei n.º 10/92, de 6 de Maio). Entre as poucas inovações trazidas pela nova lei de organização judiciária (Lei n.º 24/2007, de 20 de Agosto) importa salientar 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. Importa ainda referir a criação dos Tribunais Superiores de Recurso, que vem colocar a organização judiciária em conformidade com a Constituição, no que diz respeito à organização, competência e funcionamento dos tribunais judiciais, e a promover uma maior celeridade processual. Uma outra inovação reside no facto de a mesma lei proclamar que a divisão judicial não tem que coincidir com a divisão administrativa.

No que diz respeito aos tribunais comunitários, esta lei constitui um claro retrocesso em relação ao que estava previsto na ante-proposta de lei de bases da Administração da Justiça. Embora seja reconhecida a existência dos tribunais comunitários, estes continuam sujeitos à legislação anterior e fora do sistema judicial⁶.

Ainda que se definam os tribunais comunitários e se mencione a possibilidade de recurso das decisões proferidas por estes tribunais para os tribunais de primeira instância, não está definida a forma como deve ser feita esta articulação.

3. Situação da justiça e desafios colocados perante o PARPA II

Os vários estudos, análises e avaliações feitas ao sistema de justiça nos últimos anos dão conta de uma realidade composta por grandes dificuldades no sector. É, pois, face à um quadro muito crítico que o PARPA II integra um conjunto tão alargado e ambicioso de desafios a pôr em prática num período de cinco anos.

⁶ ARAÚJO, Sara e JOSÉ, André Cristiano, op. cit.

Em 2003, um estudo extensivo sobre a justiça moçambicana apontava, entre as suas conclusões, alguns obstáculos ao bom funcionamento do sector da justiça como seja: a grande distância dos cidadãos perante os tribunais com origem, entre outros motivos, na desadequação da lei escrita à realidade, na desconfiança sobre o funcionamento dos tribunais e na incompreensão sobre o destino das multas ou do pagamento de caução (Filipe Siteo e José Macuana, 2003). A mesma pesquisa verifica que os mobilizadores do sistema de justiça residem nas áreas urbanas com destaque para a cidade de Maputo, sendo que as áreas rurais ficam praticamente fora do alcance do sistema judicial cível, “ora porque o direito é outro, ora porque o tribunal não existe ou fica muito longe física e culturalmente”. Se os mais carenciados têm dificuldades de aceder à justiça, segundo os autores “os mais ricos auto-excluem-se, porque duvidam da qualidade da decisão judicial e da sua independência”, tentando a todo o custo “prevenir os seus conflitos ou recorrer a formas negociadas para a sua resolução”. Uma análise que os pesquisadores fizeram das notícias da imprensa de Maputo, levou-os a concluir que os cidadãos têm da justiça uma percepção muito crítica, apontando, entre outros, o problema da falta de recursos humanos e financeiros, a passividade das instituições judiciais e a sua inoperância e morosidade. Entre os restantes bloqueios apontados ao desenvolvimento de uma justiça democrática, destacamos a insuficiência e a falta de qualificação dos recursos humanos – magistrados judiciais, do Ministério Público e funcionários e oficiais de justiça; o aumento de processos pendentes nos vários escalões dos tribunais; a precariedade das instalações; a falta de equipamentos; a deficiência e o desajustamento da organização judiciária (cobria, na altura, somente as capitais provinciais e pouco mais de metade das sedes de distrito); a escassez de advogados e a sua concentração na cidade de Maputo; a deficiente e a desadequada formação dos técnicos e assistentes jurídicos; e o mau funcionamento do IPAJ. As ONGs mostraram-se fundamentais, verificando-se que o acesso ao direito dependia, em grande parte, da acção das mesmas.

O trabalho envolveu, ainda, uma análise do pluralismo jurídico da sociedade moçambicana e reconheceu a proliferação de instâncias de resolução de conflitos, como os grupos dinamizadores, os tribunais comunitários e as autoridades tradicionais.

Segundo os autores, é importante mudar a atitude do Estado e das instituições do poder judicial para com estas instâncias, uma vez que “a ausência de regras tem implicações negativas, “porque algumas das sanções aplicadas pelas justiças comunitárias são atentatórias dos direitos humanos”.

A exposição de motivos da Ante Proposta de Lei de Bases da Justiça preparada pela equipa do CFJJ e do CES, referida no ponto 1.3, cuja análise resultava de um trabalho conduzido já em 2004, apontava que as dificuldades do sistema de justiça -“o crescimento da procura de tutela judicial e dos processos pendentes e a sua longa duração na maioria dos tribunais judiciais; a ineficiência e inacessibilidade destes tribunais; a existência de uma pluralidade de instâncias a resolver litígios na sociedade moçambicana; a ausência de tribunais judiciais e/ou comunitários em grande parte do território, perto das populações; e a incapacidade do Instituto do Patrocínio e Assistência Jurídica em desempenhar cabalmente a sua missão”- exigem uma reforma da justiça, de modo a torná-la mais célere, transparente, acessível aos cidadãos e com maior capacidade para promover os direitos humanos e responder às necessidades decorrentes do desenvolvimento económico e social do país.

O estudo da OSISA, em 2006, também não foi optimista em relação ao estado do sector da justiça. Surgem, uma vez mais, os problemas da formação de recursos humanos, a falta de advogados e procuradores e o défice de recursos dos tribunais distritais. O estudo conclui que, apesar dos esforços do Governo em realizar reformas com vista a garantir o acesso à justiça dos cidadãos, o Estado moçambicano continua sem cumprir esse objectivo, sobretudo para aqueles que vivem nas áreas rurais ou mais remotas, onde os tribunais são de difícil acesso devido às dificuldades financeiras e à sua localização física. Este estudo afirma, ainda, que o conhecimento dos direitos por parte dos moçambicanos é extremamente baixo e que existe uma grande dificuldade de acesso ao patrocínio jurídico.

No *Joint Review* de 2005, ano de entrada em vigor do PARPA II, o Grupo de Trabalho sobre a reforma do Sector da Justiça refere “um desempenho lento do sector da Justiça marcado por alguns avanços e pela manutenção de estrangimentos que, a não serem superados, continuarão a afectar o normal desempenho do sector”. No que

diz respeito à bloqueios do bom desempenho do sector da justiça, o grupo de trabalho sobre a reforma do sector da justiça aponta: “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”.

Os objectivos definidos pelo PARPA II no âmbito do acesso à justiça vão no sentido de combater estes e outros problemas, reconhecendo a necessidade de melhorar substancialmente o estado deste sector, como uma das componentes fundamentais da luta contra a pobreza.

PARTE II - Avaliação sumária do impacto das realizações do PARPA II no acesso à justiça

4. Assistência Jurídica Estatal

4.1. Quadro institucional

No âmbito do processo revolucionário que havia sido iniciado no país, em 1975, para a construção de um Estado de Democracia Popular instituído pela Constituição de 1975, o Conselho de Ministros, reunido na sua primeira sessão, deliberou pelo encerramento dos escritórios dos advogados, por ter sido julgada incompatível a existência da advocacia privada com uma justiça que se pretendia ao serviço das largas massas do povo moçambicano⁷. Nesse sentido, o Decreto-Lei n.º 4/75, de 16 de Agosto, estabeleceu o encerramento dos escritórios de advogados, bem como a criação de um Serviço Nacional de Consulta e Assistência Jurídica (SNCAJ) subordinado à Procuradoria-geral da República (Marques e Pedroso, 2003).

Sem nunca ter sido regulamentado ou exercido as funções para as quais fora criado, o SNCAJ veio a ser substituído, em 1986, pelo Instituto Nacional de Assistência Jurídica (INAJ), criado pelo Decreto n.º 8/86, de 30 de Dezembro, que, subordinado ao Ministério da Justiça, devia garantir resposta à procura crescente de serviços jurídicos.

Apenas os seus membros (advogados com licenciatura em direito; técnico jurídicos com bacharelato em direito; assistentes jurídicos, habilitados com cursos de formação específicos) estavam autorizados a exercer o mandato judicial ou a função de consulta jurídica. Qualquer um deles podia exercer essas actividades a título oneroso, ainda que segundo as tabelas definidas pelo INAJ. Aos cidadãos carenciados, era garantido o patrocínio gratuito, ficando os honorários a cargo do INAJ, cujas receitas

⁷ Vide O preâmbulo do Decreto Lei n.º 4/75, de 16 de Agosto

provinham da comparticipação dos seus membros e de donativos (Marques e Pedroso, 2003).

Já nos anos 1990, face aos novos desafios colocados ao Estado Democrático Capitalista e a uma nova Constituição, o INAJ foi considerado desajustado, permitindo-se o exercício privado da advocacia. Em 1994, a Lei n.º 7/94, de 14 de Setembro cria a Ordem dos Advogados e, 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, pela Lei n.º 6/94, de 13 de Setembro, o Instituto do Patrocínio e Assistência Judiciária (IPAJ), definido pelo seu respectivo Estatuto Orgânico⁸ 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 carecer⁹”. Um ano mais tarde foi aprovado o Estatuto Orgânico do IPAJ pelo Decreto n.º 54/95 de 13 de Dezembro, que veio regular o seu funcionamento a nível central, nas delegações provinciais e distritais. Para o período em análise, 2004–2009, estava prevista a elaboração da nova Lei do IPAJ, objectivo que não veio a ser cumprido. Informações do sector, obtidas durante uma entrevista efectuada pela equipa de consultores, apontavam que foi proposta a revisão do Estatuto do IPAJ, à qual não tivemos acesso e que aguarda pela devida aprovação pelo Governo.

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 leis¹⁰. Nos termos do artigo 7, n.º 2 e 3, do Estatuto Orgânico acima referido, são assistentes jurídicos aqueles que tenham sido habilitados pelo Ministério da Justiça e técnicos jurídicos os que frequentaram o curso de direito e foram admitidos no IPAJ. Os seus membros realizam as seguintes

⁸ Vide Artigo n.º 1, da Lei n.º 54/95, de 13 de Dezembro

⁹ Vide Artigo n.º 1, da Lei n.º 54/95 de 13 de Dezembro

¹⁰ Ibidem, art.3

actividades: atendimento ao cidadãos que recorrem aos seus serviços, 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. Excepcionalmente, podem exercer o patrocínio nas mesmas condições que os advogados nas áreas onde não existam advogados em número suficiente (art.12 do Estatuto).

O IPAJ não é a única instituição moçambicana que proporciona ao cidadão economicamente carenciado o patrocínio e assistência jurídica de que necessitam. São várias as organizações da sociedade civil que, por iniciativa própria, têm vindo a desempenhar um papel fundamental na prestação de assistência jurídica e judiciária.

4.2. A Assistência Jurídica e judiciária e a informação jurídica

No âmbito da assistência jurídica estatal estão incluídas duas áreas fundamentais de intervenção: a assistência jurídica e judiciária aos cidadãos e a informação jurídica. Pesquisas realizadas nos últimos anos identificam estas questões como particularmente problemáticas. Um estudo de Santos e Trindade afirmava, em 2003, que “os serviços de assistência judiciária, organizados no IPAJ, são marginais, funcionando em más condições, sendo pouco conhecidos e reconhecidos pela generalidade dos cidadãos” e que o acesso ao direito depende em grande medida da acção das ONGs (Santos e Trindade, 2003). Numa publicação da OSISA, de 2006, pode ler-se que “a consciência e o conhecimento dos direitos são extremamente baixos entre os moçambicanos” (OSISA, 2006). Um relatório mais recente sobre acesso à justiça coloca também estes dois problemas entre os maiores entraves à garantia do acesso ao direito e à justiça em Moçambique (Comoane, 2007).

Amplamente reconhecidos como sectores críticos, o patrocínio jurídico e judiciário e a informação jurídica têm sido objecto de propostas de acção e política com

vista à melhoria do panorama global do acesso à justiça. No âmbito da assistência jurídica estatal, o PARPA II propõe um conjunto de acções concretas com vista a garantir a assistência jurídica aos cidadãos, entre as quais se destacam 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 (PARPA II, §295).

Os Planos Económicos e Sociais, realizados entre 2007 e 2009, identificam algumas orientações nesta área, que vão desde o apoio judiciário a campanhas de informação jurídica. Os relatórios do sector de Revisão Conjunta (governo e parceiros de cooperação) têm apontado algumas melhorias nesta matéria. No relatório de 2008 afirma-se que foram feitos esforços com vista à institucionalização e à revitalização do IPAJ, nomeadamente no que diz respeito à “capacitação institucional ao nível central, em termos de recursos humanos, organização, normação interna e apoio metodológico aos órgãos locais”. Segundo o mesmo documento foram revitalizadas as delegações provinciais e distritais do IPAJ já existentes e implantadas e/ou cobertas outras. Quanto aos recursos humanos, verificou-se também um crescimento do número de profissionais (assistentes jurídicos e técnicos jurídicos). O relatório de 2009 é igualmente optimista, afirmando ter sido “notável a expansão da assistência e patrocínio jurídico e judiciário aos cidadãos ao nível dos distritos”, registando-se um aumento do número de distritos cobertos pelas delegações do IPAJ (44 distritos em 2007 para 59 distritos com cobertura física efectiva e 15 distritos com cobertura ambulatória, totalizando um número de 74, em 2008).

A dotação do IPAJ com um orçamento próprio e a ampliação da cobertura geográfica constituíram duas das razões que possibilitaram o considerável aumento do número de cidadãos recebidos (ver Quadro n.º 1 a seguir). Ainda que desde 2005 se tenha assistido anualmente a um aumento da procura dos serviços do IPAJ, houve um aumento brusco entre o ano de 2007 e o ano de 2008 (ver evolução gradual da procura, Quadro n.º 1), esta foi crescendo de forma limitada até 2007, passando de 6.873 cidadãos que procuraram o IPAJ em 2005 para 7.327 em 2007, expandindo esse número, em 2008, para 26.677.

Esta procura desdobra-se por vários tipos de assistência e por várias jurisdições. Dos casos recebidos em 2008, 19.997 couberam na jurisdição penal, 2.137 na jurisdição cível, 1600 na jurisdição laboral, 263 casos foram resolvidos extrajudicialmente e os restantes em jurisdições não especificadas.

Quadro n.º 1

Evolução do número de cidadãos que procuram o IPAJ

Ano	Número de cidadãos que procuram o IPAJ
2005	6.873
2006	7.059
2007	7.327
2008	26.677

De acordo com dados do Departamento de Informação Judicial e Estatística do Tribunal Supremo, em Março de 2008, o IPAJ tinha 343 assistentes e técnicos jurídicos, sendo que apenas 104 eram efectivos (ver Quadro n.º2).

Quadro n.º 2

Mapa de Assistentes e Técnicos Jurídicos (Efectivos e Não Efectivos)

(em Março de 2008)

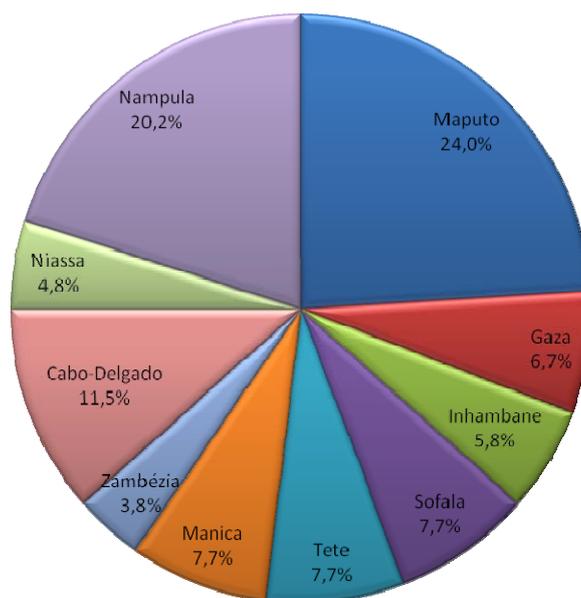
	Assistentes Jurídicos		Técnicos Jurídicos		Total
	Efectivos	Não efectivos	Efectivos	Não efectivos	
Maputo	13	9	12	160	194
Gaza	6	4	1	2	13
Inhambane	5	3	1	1	10
Sofala	5	5	3	19	32
Tete	8	2	0	3	13
Manica	5		3	2	10
Zambézia	3	5	1	4	13
Cabo-Delgado	12	0	0	0	12
Niassa	5	2	0	4	11
Nampula	17	5	4	9	35
Total	79	35	25	204	343

Fonte: Tribunal Supremo, Departamento de Informação Judicial e Estatística

Embora os recursos humanos estejam divididos pelo país, assiste-se a uma concentração em Maputo e em Nampula, que reúnem 44,2% dos técnicos e assistentes jurídicos efectivos, sendo que à Zambézia cabe apenas 3,8% do total da equipa técnica (ver Gráfico nº1 a seguir). Os técnicos jurídicos, com frequência da Faculdade de Direito e aprovados em concursos realizados pelo IPAJ, constituem 33,2% do total da equipa técnica (69% são efectivos e 31% não efectivos). Os assistentes jurídicos, que tem habilitações acima da 7.ª classe e fizeram cursos de formação do Ministério da Justiça, compõem os restantes 66,8% do quadro do pessoal.

Gráfico n.º 1

Assistentes e técnicos jurídicos efectivos por provincia



Não existem dados coerentes que permitam fazer uma análise do progresso do volume dos recursos humanos, problema também apontado pelos autores do Relatório da Revisão Conjunta, 2009 (governo e parceiros de cooperação, 2009).

As figuras do técnico jurídico e do assistente jurídico têm origem na acentuada falta de juristas que se vivia no momento da criação do IPAJ, agravada pelo encerramento da Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane entre os primeiros anos do pós-independência e o ano de 1983, que impediu muitos estudantes

de completarem o curso (Marques e Pedroso, 2003). De acordo com o Plano Estratégico de Defesa Legal para Cidadãos Carenciados do IPAJ (PEDLCC), a formação dos membros do IPAJ tem-se revelado muito problemática, com os membros do IPAJ frequentemente a encontrarem-se em desvantagem perante advogados com melhor formação e mais experiência. O relatório manifesta uma forte preocupação com o tipo de assistência jurídica prestada, colocando em questão a qualidade dos técnicos existentes, bem como o tipo de apoio jurídico prestado aos cidadãos carenciados, caracterizado como sendo “de qualidade inferior que a dos advogados pagos”. Conclui-se, assim, que “esta situação claramente desvirtua a ideia de acesso à justiça para todos e é um claro défice da intervenção do Estado na garantia deste direito constitucionalmente consagrado”.

Ainda o mesmo relatório avança com o problema das condições de competitividade deste órgão para atrair e manter pessoal qualificado. A demora ou o não pagamento de salários resultante da implementação lenta da Resolução 5/2003 de 23 de Julho, que prevê a carreira de técnicos superiores. Assim, têm vindo a ser adoptadas algumas “soluções ad hoc que incluem negociar com os Governos Provinciais e mesmo enquadrar alguns funcionários dentro de carreiras específicas, como as de guarda prisional, para garantir o seu salário”. Ainda assim, poucos são os técnicos que estão enquadrados nas carreiras profissionais ou têm provimento definido pelo Estado. A este problema junta-se o dos salários baixos, estando criadas condições de desmotivação, bem como propícias à generalização de cobranças ilícitas. Em 2003, Marques e Pedroso afirmavam que o principal rendimento dos técnicos do IPAJ não tinha origem nas nomeações oficiosas, mas nos clientes particulares. O Relatório do Sector da Revisão Conjunta 2009 chamava a atenção para esta situação, afirmando que “existem casos nos quais assistentes jurídicos têm cobrado pelos serviços, tema que deverá merecer mais atenção” (sector da revisão conjunta, 2009).

Como foi referido no ponto anterior, juntamente com o IPAJ, várias organizações da sociedade civil, garantem a assistência jurídica a cidadãos carenciados, designadamente a Liga dos Direitos Humanos (LDH), a associação Mulher Lei e desenvolvimento (MULEIDE), a Associação Moçambicana de Mulheres de Carreira

Jurídica (AMMCJ), a organização “Nós por Exemplo”, e as Clínicas Jurídicas das Faculdades de Direito. Estas organizações, que operam com advogados e paralegais, não se limitam a prestar informação jurídica ou a representar os cidadãos que as procuram, ficando grande parte do seu sucesso a dever-se à resolução de conflitos através da mediação, resolvendo, com alguma frequência, conflitos não judiciais.

Estas organizações foram concebidas com o objectivo de promover a defesa dos direitos humanos, começando por definir como grupo alvo as mulheres e acabando por alargar posteriormente os seus serviços a todos os cidadãos.

A LDH foi criada, em 1995, por um grupo composto maioritariamente por estudantes que tinha como proposta inicial criar uma associação de mulheres de carreira jurídica e prestar assistência às mulheres carenciadas, vítimas de violência doméstica. No entanto, os estatutos da LDH definem o objectivo de promoção de assistência jurídica aos cidadãos em termos muito amplos e actualmente o tipo de casos, apresentados por homens ou mulheres, que o seu Gabinete de Assistência Jurídica recebe é bastante heterogéneo (José e Santos, 2003). De acordo com os dados a que tivemos acesso, a LDH apoia os cidadãos em casos laborais, cíveis, criminais, de violência doméstica, conflitos de habitação, casos de violação de direitos humanos, conflitos de terra e casos de regulação do poder parental. De acordo com o mapa de conflitos a que tivemos acesso, em 2008, a sede de Maputo recebeu 1173 casos. Para além da sede em Maputo, a LDH conta com delegações no Centro, Norte e Sul de Moçambique e com pólos de atendimento e assistência jurídica junto das comunidades, os designados Centros de Paralegais, em todas as regiões do país.

A MULEIDE foi estabelecida em 1991 com o objectivo de promover a defesa dos direitos das mulheres e a igualdade de oportunidades. A sua actuação estende-se a diferentes áreas, entre as quais a de apoio na resolução de conflitos e a assistência jurídica. Para além da sede, que funciona no centro da cidade Maputo, esta organização tem delegações provinciais em Sofala e Cabo Delgado e vários gabinetes de atendimento na província de Maputo e nos distritos municipais n.º 5 e n.º 2 da cidade de Maputo. O relatório da MULEIDE, realizado em 2008, aponta que deram entrada nesta organização, em Maputo, 565. Relativamente ao ano de 2009, se dá conta de que, até o

primeiro semestre, já haviam dado entrada 368 processos. A tipologia de casos atendidos por esta organização é também bastante diversa, variando, em regra, entre casos de regulação de poder paternal, pensão de alimentos, divórcio, divisão de bens, conflitos laborais, disputa de terra ou de casas, conflitos de casais, feitiçaria, agressões e abandono do lar. A maioria dos casos é colocada por mulheres, ainda que não sejam recusados conflitos colocados por homens. A Associação de Mulheres de Carreira Jurídica, criada em meados da década de 1990, assume a assistência jurídica e o patrocínio judiciário como um dos seus objectivos primordiais. Em 2008, a sede da AMMCJ em Maputo, atendeu 1758, na sua maioria mulheres. Na delegação de Nampula foram atendidas 738 pessoas; na Zambézia 579 pessoas e em Manica para 71. De acordo com o Relatório de Actividades de 2008, os casos tratados com frequência nesta organização estão ligados à averiguação de paternidade, à exigência de pensão de alimentos, ao divórcio, à divisão da coisa comum, às ofensas corporais e à expulsão do lar acompanhada de actos de violência física e psicológica.

A Associação de Mulheres de Carreira Jurídica, criada em meados da década de 1990, assume a assistência jurídica e o patrocínio judiciário como um dos seus objectivos primordiais. Em 2008, a sede da AMMCJ em Maputo atendeu 1758 pessoas, na sua maioria mulheres. Na delegação de Nampula foram atendidas 738 pessoas; na Zambézia 579 pessoas e em Manica foram atendidas 71 pessoas. De acordo com o Relatório de Actividades de 2008, os casos tratados nesta organização com mais frequência estão ligados à averiguação de paternidade, à exigência de pensão de alimentos, ao divórcio, à divisão da coisa comum, às ofensas corporais e à expulsão do lar acompanhada de actos de violência física e psicológica.

A Associação Nós Por Exemplo é a mais recente destas ONGs. Opera apenas ao nível da cidade de Maputo e assume como principais objectivos “a eliminação do desequilíbrio de oportunidades de acesso ao progresso e bem-estar sócio-económico entre o homem e a mulher, apoio na defesa dos direitos referentes à vida, saúde, alimentação, educação, entre outros”. Esta organização recebe casos de pensão de alimentos, regulação do poder parental, averiguação de paternidade, disputa de bens, divórcio, agressão física, conflitos laborais, sendo que, entre Março e Agosto de 68.

O acesso à justiça, para além do apoio jurídico, envolve, como foi referido, a componente de promoção da informação jurídica. Reconhecida como uma questão bastante problemática no país, esta área constitui uma preocupação das ONGs mencionadas, que têm procurado promover campanhas de informação e de divulgação de direitos. Este papel cabe também ao IPAJ, instituição que, com o apoio de ONGs, tem desenvolvido actividades relacionadas com a divulgação de legislação em todo o território nacional. Ainda que estas sejam em número insuficiente, para 2009, por exemplo, foi agendada uma campanha de educação cívica e de divulgação da legislação sobre direitos e deveres fundamentais por todo o país, tendo já arrancado nas províncias de Maputo, Tete, Nampula e Zambézia. Se o nível de conhecimento da legislação fundamental por parte dos cidadãos está longe de ser satisfatório, a crescente procura de auxílio jurídico indicia um conhecimento crescente dos direitos.

4. 3. Balanço e Recomendações

O PEDLCC afirma existir um consenso razoável não apenas em relação à importante missão que cabe ao IPAJ, como também em relação ao seu fracasso na prossecução da mesma. No mesmo documento pode ler-se que tal consenso não existe em relação às causas desse fracasso, bem como às soluções para o futuro. Se uns defendem que ao IPAJ faltam apenas melhores condições, outros acreditam que o modelo em si é inadequado (PEDLCC, 2008).

A nossa posição aproxima-se desta segunda ideia. É necessário que o acesso à justiça seja pensado não apenas na perspectiva da resolução de litígios em tribunal, mas também na da divulgação continua dos direitos e deveres dos cidadãos, da prestação de consultas jurídicas, bem como nas várias formas e instâncias de resolução extrajudicial de conflitos, incluindo de entre elas as vias alternativas de resolução de conflitos (conciliação, mediação e arbitragem). Deve, ainda, ter-se em consideração o relevante papel que as ONGs têm desempenhado, apoiando-as e promovendo uma articulação entre estas e os serviços prestados pelo Estado.

Nesse sentido, parece-nos que deve ser ponderada a substituição do actual modelo de assistência jurídica estatal, protagonizado essencialmente pelo IPAJ, por um outro modelo que aproveite as sinergias existentes na sociedade. A Anteposta da Lei de Bases da Administração da Justiça prévia que se caminhasse nesse sentido, ao propor a criação de um Instituto Público de Acesso à Justiça e ao Direito (IPAJUD), que, deveria prestar informação, consulta e patrocínio jurídico aos cidadãos que necessitem de tal apoio, promovendo uma permanente articulação com os meios não judiciais de resolução de litígios, entidades associativas não governamentais de promoção e defesa dos direitos humanos e profissionais relacionados com as profissões jurídicas. A execução da Lei de Bases deveria passar pela elaboração de uma nova lei do acesso à justiça e ao direito onde iria estabelecer-se que o IPAJUD, directamente ou através de protocolos com ONG's idóneas e reconhecidas, constituiriam pelo país "Casas de Justiça", com vista à prestação de informação, consulta e patrocínio jurídico aos cidadãos.

5. Investimento em infra-estrutura, recursos humanos e serviços prestados

5.1. Financiamento global ao sector da Justiça nos últimos 5 anos

A atribuição de dotações orçamentais às instituições do Estado pelo Governo tem sido efectuada com base em duas componentes: a componente despesas para funcionamento e despesas para investimento.

Tanto na componente despesas de funcionamento, como na componente despesas para investimento, a dotação orçamental atribuída pelo às diversas instituições varia, havendo instituições com maior orçamento e outras com menos orçamento.

Na componente despesas para funcionamento, as instituições que receberam maior dotação orçamental global anual foram o Tribunal Administrativo e o Supremo (ver Tabela nº3). No entanto, existem instituições que, ou não beneficiaram de dotação orçamental durante todo o presente quinquénio, ou que só beneficiaram durante os últimos anos do presente quinquénio. O Conselho Superior de Magistratura do Ministério Público é o caso concreto de uma instituição que não beneficiou de dotação orçamental para o seu funcionamento durante todo o presente quinquénio, enquanto que o IPAJ e o CFJJ só começaram a beneficiar deste orçamento a partir de 2008.

Fora o caso particular do Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público, verifica-se que a situação melhorou uma vez que, nos dois últimos anos do presente quinquénio (2008-2009), todas as instituições acima descritos beneficiaram de dotação orçamental para o seu funcionamento.

Tabela nº 3
Orçamento global para despesas de funcionamento durante o presente quinquénio

CÓDIGO	DESCRIÇÃO	2005	2006	2007	2008	2009
601	Conselho Constitucional	34,813.21	30,629.77	33,000.91	31,594.43	34,119.70
701	Tribunal Supremo	67,023.97	69,678.92	81,000.51	92,469.73	106,711.88
901	Conselho Superior da Magistratura Judicial	18,571.18	18,874.19	24,063.33	25,789.30	27,374.10
1001	Gabinete do Provedor da Justiça				34,884.29	19,090.36
1101	Tribunal Administrativo	93,838.58	114,149.11	132,988.42	65,350,370	139,067.26
1301	Procuradoria Geral da República	59,256.12	62,952.27	73,462.58	80,630.36	93,568.23
1303	Gabinete Central de Combate a Corrupção		11,292.76	18,087.27	13,340.75	14,306.47
1401	Conselho Superior da Magistratura do Minitério Público				0.00	0.00
2301	Ministerio da Justiça	73,760.53	75,708.41	84,578.24	93,728.30	90,528.52
23031	Cadeia Central de Maputo	58,160.86	45,984.44	52,472.99	54,003.40	58,423.26
23032	Escola Secundária da Cadeia Central de Maputo		1,340.54	3,585.18	4,311.00	4,398.78
2305	Centro de Reclusão Feminino da Ndavela	15,224.02	16,952.77	22,630.39	0.00	22,900.00
2306	Serviço Nacional das Prisões				97,805.14	44,435.23
2307	Instituto do Patrocínio e Assistência Jurídica				5,553.57	11,388.10
2309	Centro de Formação Jurídica e Judiciária				10,836.13	10,599.99

 Unidade: 10³ MT

Tabela do OGE 2005/09

As constatações retiradas da análise sobre as despesas de funcionamento também se verificam na componente do orçamento para investimento. Nesta componente verifica-se, também, tanto a existência de instituições que beneficiaram de orçamento durante todo o presente quinquénio ou uma parte dele, bem como de instituições que não beneficiaram (ver Tabela nº 4). Não Beneficiaram de dotação orçamental para despesas de Investimento o Instituto do Patrocínio e Assistência Jurídica (IPAJ), a Escola Secundária da Cadeia Central de Maputo, o Conselho Superior da Magistratura do Minitério Público e o Gabinete do Provedor da Justiça, enquanto que o Conselho Superior de Magistratura Judicial beneficiou deste orçamento em 2007, o Gabinete Central de Combate a Corrupção em 2007 e 2008, Centro de Formação Jurídica e

Judiciária e os Serviço Nacional das Prisões em 2008 e 2009. Contrariamente a situação destas instituições, o Tribunal Administrativo, o Ministério da Justiça e o Conselho Constitucional são as instituições que tiveram maior orçamento para investimento (ver Tabela nº 4).

Contudo, os dados disponíveis nas tabelas acima demonstram-nos que o Governo dá mais prioridade a componente despesas para funcionamento em detrimento da componente despesas para investimento. Este cenário, por si só, leva-nos a concluir que o Governo investe menos em infra-estruturas e na formação dos recursos humanos.

Tabela nº4

Orçamento global para despesas de investimento durante o presente quinquénio

Unidade: 10³ MT

CÓDIGO	DESCRIÇÃO	2005	2006	2007	2008	2009
601	Conselho Constitucional	5,000.00	3,248.40	21,232.43	5,470.00	5,272.00
701	Tribunal Supremo	10,400.00	2,820.00	16,660.50	25,928.38	54,988.00
901	Conselho Superior da Magistratura Judicial			2,325.00		
1001	Gabinete do Provedor da Justiça					
1101	Tribunal Administrativo	13,725.38	4,800.00	17,500.00	9,035.350	147,520.42
1301	Procuradoria Geral da República	9,103.50	6,300.00	13,507.74	10,000.00	8,637.26
1303	Gabinete Central de Combate a Corrupção			5,000.00	90.00	
1401	Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público					
2301	Ministerio da Justiça	17,764.30	10,240.00	100,621.18	188,758.98	110,280.59
23031	Cadeia Central de Maputo	3,200.00	4,500.00	6,300.00	5,500.00	5,230.07
23032	Escola Secundária da Cadeia Central de Maputo					
2305	Centro de Reclusão Feminino da Ndavela	1,600.00	4,900.00	6,300.00	0.00	4,500.00
2306	Serviço Nacional das Prisões				15,767.00	14,993.19
2307	Instituto do Patrocínio e Assistência Jurídica					
2309	Centro de Formação Jurídica e Judiciária				51,989.42	10,579.01

Tabela do OGE 2005/09

Apesar de o Estado dar mais prioridade a componente despesas para funcionamento, o orçamento global disponibilizado pelo Estado durante o presente quinquénio foi registando um incremento de ano para ano. Para ilustrar melhor este

cenário, tomemos como base a evolução do orçamento global anual disponibilizado ao Conselho Constitucional, Tribunal Supremo, Tribunal Administrativo e a Procuradoria Geral da República durante o presente quinquénio.

Conselho Constitucional

Durante o presente quinquénio, ao Conselho Constitucional foi disponibilizado, em 2005, um orçamento global no valor de 30.186,00 (milhões de meticais), sendo 28.588,00 MZM referentes à despesas de funcionamento e 1.598,00 MZM de investimento, cujo nível de execução orçamental foi de 55%. Em 2006, o orçamento global disponibilizado foi de 45.678,17 MT, sendo 30.631,77 MT para despesas de funcionamento e 15.046,40 MT de investimento e o nível de execução orçamental foi de 83%. Em 2007, o orçamento global disponibilizado foi de 54.233,34 MT sendo 33.000,91 MT referentes à despesas de funcionamento e 21.232,43 MT de investimento e o nível de execução orçamental foi de 84%¹¹. Em 2008, o orçamento global disponibilizado foi de 37.064,43 MT sendo 31.594,43 MT referentes à despesas de funcionamento e 5.470,00 MT de investimento. A execução financeira respeitante ao período de 2008 corresponde a 71%, para o orçamento de funcionamento e 50% para o orçamento de Investimento¹².

Tribunal Supremo

Em 2005, o Tribunal Supremo beneficiou de um orçamento global de 77.423,97MT, sendo 67,023.97 MT para despesas de funcionamento e 10,400.00 MT referentes a despesas de investimento. Em 2006, o orçamento global foi de 72498,92 MT, sendo 69,678.92 MT para despesas de funcionamento e 2,820.00MT referentes a despesas de investimento. Em 2007, o orçamento global foi de 97661,01MT, sendo

¹¹ O incremento no orçamento de investimento deveu-se ao reforço efectuado pelo Estado para a execução do projecto de reabilitação do edifício.

¹² Vide Relatório de Actividades Desenvolvidas pelo Conselho Constitucional no período entre 2003 e 2008 , aprovado em sessão plenária do CC de 13. 10. 08.

81,000.51MT para despesas de funcionamento e 16,660.50 MT relativos a despesas de investimento. Em 2008, o orçamento global foi de 118398.11MT, sendo 92,469.73 para despesas de funcionamento e 5,470.00MT relativos a despesas de investimento e, por fim, em 2009 o orçamento global foi de 161699.88 MT, sendo 106,711.88 MT para despesas de funcionamento e 54,988.00MT relativos a despesas de investimento.

Tribunal Administrativo

No primeiro ano do presente quinquénio (2005), foi disponibilizado ao Tribunal Administrativo um orçamento global de 107563.96 MT, sendo 93,838.58MT para despesas de funcionamento e 13,725.38 MT referentes a despesas de investimento. Em 2006, o orçamento global disponibilizado foi de 118949.11 MT, sendo 114,149.11 para despesas de funcionamento e 4,800.00MT concernentes a despesas de investimento. Em 2007, o orçamento global foi de 150 488.42 MT, sendo 132,988.42 para despesas de funcionamento e 17,500.00 MT para despesas de investimento. No ano seguinte (2008), o orçamento global disponibilizado foi de 74,385,720MT, sendo 65,350,370 MT para despesas de funcionamento e 9,035,350MT para despesas de investimento e o nível de execução foi de 87%, correspondente a 64.739.967 Meticais¹³. Por fim, em 2009, o orçamento global disponibilizado foi de 28. 6587.68 MT, sendo 139,067.26MT para despesas de funcionamento e 147,520.42MT para despesas de investimento.

Procuradoria Geral da República

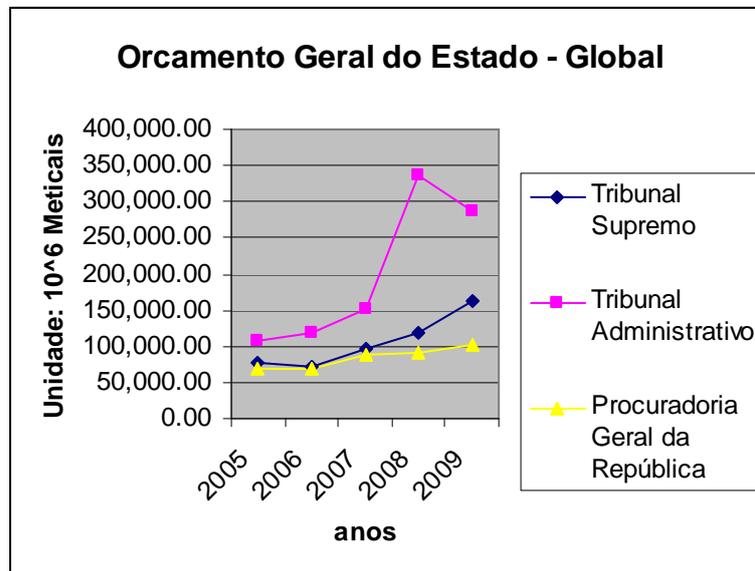
À Procuradoria Geral da República ao nível central foi alocado um orçamento global de 68 359.62MT durante o primeiro ano do presente quinquénio (2005), sendo 59,256.12 MT para despesas de funcionamento e 9,103.50MT referentes à despesas de investimento. No ano seguinte (2006), o orçamento global disponibilizado foi de 69252.27MT, sendo 62,952.27MT para despesas de funcionamento e 6,300.00 MT para despesas de investimento. No ano de 2007, o orçamento global foi de 86 970.32MT, sendo 73,462.58MT para funcionamento e 13,507.74MT para investimento e, para o

¹³ Vide Relatório anual de progresso e financeiro 2008, do Tribunal Administrativo.

período de 2008, o orçamento global foi de 90630.36 MT, sendo 80,630.36MT para funcionamento e 10,000.00MT para funcionamento. Por último, o orçamento global para o período de 2009 foi de 102205.49 MT, sendo 93,568.23MT para funcionamento e 8,637.26MT para investimento.

Da análise da evolução do orçamento global disponibilizado às instituições acima, podemos concluir que, de modo geral, as dotações orçamentais registaram um aumento gradual durante o presente quinquénio (ver Gráfico nº2).

Gráfico n°2



De registar que, por razões alheias á consultoria, não foi possível á equipa de consultores obter informações relativas aos níveis de execução orçamental dos Tribunais Administrativo e Supremo e da Procuradoria Geral da República, bem como das restantes instituições de administração da justiça referidas nas Tabelas acima.

5.2. Investimentos em Recursos humanos

5.2.1. Formação e capacitação

A formação jurídica em Moçambique teve início com o curso de bacharelato e a licenciatura em direito no ano lectivo de 1974/1975. Hoje, existem cinco instituições do ensino superior a oferecerem cursos em Ciências Jurídicas, que formaram um total de 1173 indivíduos entre 2000 e 2006. A Academia de Ciências Policiais (ACIPOL), em funcionamento desde 1999 e formalizada em 2000, é uma instituição de nível superior

dirigida às forças policiais, que gradua, numa média anual, 70 agentes policiais e investigadores criminais no curso regular e 85 polícias na licenciatura de Ciências Policiais. A ACIPOL oferece ainda cursos de curta duração em áreas e matérias específicas. Em 2000, foi criado o Centro de Formação Jurídica e Judiciária com o objectivo de “formar, capacitar e qualificar profissionalmente os Magistrados judiciais e do Ministério Público, Oficiais de Justiça, Conservadores e Notários, Assistentes Jurídicos e outros” (Plano Estratégico Integrado da Justiça, 2009-2014).

A este respeito, o PARPA II definia como metas: assegurar a formação e o aperfeiçoamento contínuo de magistrados, oficiais de justiça, funcionários das secretárias do sector e demais pessoal da administração da justiça (§294, alínea c); e assegurar a formação e a reciclagem do pessoal prisional (§296, alínea c). Na Matriz de Indicadores, são estabelecidos como indicadores de resultados para a verificação do objectivo de “Garantir a Lei e Ordem para proporcionar segurança e tranquilidade permanente aos cidadãos e proteger sua propriedade e bens”, a promoção de cursos de formação técnico-profissional dos agentes da lei e ordem; e o aumento do quadro de efectivo policial, com a realização de um curso básico da PRM por ano.

Os anos de 2007 e 2008 foram marcantes na formação e na capacitação de quadros do sector da Justiça. No âmbito do Plano Económico e Social de 2008 o Governo previa a formação de 25 Magistrados e de Oficiais de Justiça para os tribunais judiciais, e de chefes de serviço para as procuradorias. O Governo deu também prioridade á formação de paralegais para intervir em áreas sobre terras, florestas, ambiente e fauna bravia nas cidades de Nampula, Beira, Inhambane e Quelimane. Também se previa a formação de 42 contadores verificadores superiores e 15 contadores verificadores técnicos para as áreas da Conta Geral do Estado (CGE), CAF e Visto, para além de outros 50 Conservadores e Notários, bem como 22 educadores sociais visando a melhoria da assistência social prestada aos reclusos e ao seu enquadramento na sociedade. Ainda em acções complementares destinadas à elevação das capacidades técnicas e profissionais dos funcionários e agentes ao serviço da Administração da Justiça, foi prevista a realização de cursos de formação complementar incluindo cursos complementares para formação de Magistrados em diversas áreas do

Direito (Direito Penal, Organização judiciária, Técnicas de investigação criminal, Tráfico de pessoas e bens – mulheres e crianças) incluindo o Direito da Família e questões sobre menores. Também foram previstas acções de formação ao pessoal do Tribunal Administrativo, aos Directores das Cadeias Centrais e Provinciais, aos Investigadores básicos da Polícia de Investigação Criminal e a 350 Guardas Prisionais, incluindo a ampliação do sistema de educação e formação profissional aplicada para todos os estabelecimentos provinciais e estabelecimentos especiais.

Entretanto, os dados da pesquisa mostram que entre o ano 2008 e 2009, foram formados em (formação inicial) 76 Magistrados Judiciais e do Ministério Público, 47 Oficiais de Justiça, 13 Administradores Judiciais Adjuntos, 10 Chefes de serviço (ao nível das provinciais) e 2 Técnicos, 19 Conservadores e Notários, 53 contadores verificadores superiores e 25 contadores verificadores técnicos. 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. (vide Balanço do plano Económico e Social de 2008)

De um universo previsto de 360 magistrados judiciais que deveriam ser formados entre os anos de 2005 e 2009, foram formados até este ano 209 magistrados estando em curso acções de formação de 48 magistrados. O CFJJ formou ainda dentro desse período (2005 – 2009) 48 Notários de um total de 125 previsto, estando em curso a formação de 16 outros Notários. Foram formados ainda 54 técnicos médios de registo e foram capacitados 164 magistrados judiciais em diversas áreas. Conforme os dados estatísticos indicam, nalguns casos o Governo cumpriu em mais de 50% do que havia sido planificado, tendo registado um défice de pouco mais de 50%, mormente a formação de Conservadores e de Notários.

Ora, relacionando o investimento aplicado na formação e na capacitação de quadros em 2008 e nos anos anteriores resulta que a formação e capacitação tem registado avanços. Se olharmos, por exemplo, para a evolução do número de magistrados judiciais, damos conta que entre os anos de 2005 e 2008, o número de

juizes licenciados quase duplicou, conforme se pode constatar pelo Gráfico nº 3 a seguir.

Gráfico nº

3



5.3. Investimentos em Infra-estruturas

A componente infra-estrutural é mais um elemento fundamental na administração da Justiça. Sobre esta matéria, o PARPA II estabeleceu como objectivos (§294) construir e reabilitar infra-estruturas para o funcionamento dos tribunais; instalar e pôr em funcionamento os tribunais distritais e comunitários; construir e reabilitar infra-estruturas para o funcionamento das procuradorias; instalar e pôr em funcionamento as procuradorias distritais, e ainda melhorar as condições habitacionais do sistema prisional e construir e reabilitar as infra-estruturas prisionais.

Em sintonia com os objectivos do PARPA II, o Plano Económico e Social de 2008 afirmou a necessidade de elaborar o estudo e projecto para construção do edifício do Ministério da Justiça; desenvolver o Centro Prisional da Massindla no sentido de ampliar a estrutura existente e melhorar a sua capacidade de acomodação; concluir a construção de 4 palácios de justiça e de 8 residências para magistrados (em

Morrumbene, Massinga, Marromeu e Moma); instalar os Tribunais Superiores de Recurso em Maputo, Beira e Nampula; criar e equipar as unidades funcionais do Tribunal Administrativo nas províncias de Sofala e Nampula; construir o novo edifício-sede do Tribunal Administrativo; construir o edifício da PGR e do Gabinete Central de Combate à Corrupção; e por ultimo construir 22 moradias em banda e condomínios residenciais para a PGR em Maputo.

Em conformidade com os objectivos traçados no Plano do Governo para o ano 2008, consta do balanço do plano económico e social do mesmo ano que foi dado início às obras do edifício principal da PGR, do Gabinete Central de Combate à Corrupção e do Gabinete de Instrução Criminal e está em curso a construção do Palácio de Justiça de Maputo. Por outro lado, foi concluída a primeira fase de construção evolutiva da Prisão-Escola de Masindla - Matutuine; foram concluídas as construções dos Palácios de Justiça de Moma, Cheringoma, Morrumbene e respectivas residências para os magistrados, bem como o Palácio de Massinga e as respectivas residências que ainda estavam na fase de obras. O Governo também adquiriu mobiliário e equipamento informático para o Tribunal Supremo e concluiu a reabilitação da sessão juvenil da Penitenciária Industrial de Nampula, bem como o respectivo apetrechamento. Não foram instalados os Tribunais Superiores de Recurso em Maputo, Beira e Nampula.

Tal como na área da formação e capacitação, são observados avanços consideráveis nesta matéria. Conforme se verifica do plano e do balanço das actividades do governo para a área da justiça referentes aos ano 2008, no ano em referencia o Governo realizou em mais de 50% os objectivos traçados para a área de investimento em infra-estruturas para o sector da Justiça. Com a construção e edificação dos novos palácios de justiça em Moma, Cheringoma e Morrumbene melhoram-se as condições em que os julgamentos são realizados naqueles pontos do país.

No entanto, ao nível do País as construções e reabilitações ainda não se concretizaram com o impacto desejável na promoção do acesso à justiça, na medida em que muitas delas se traduziram em simples renovações ou na construção para substituição de infra-estruturas que já existiam e que se encontravam em avançado estado de degradação.

5.3.1. Balanço e Recomendações

Da análise realizada, ficou clara a disponibilidade de fundos quer para a formação de quadros, quer para o investimento na construção e na reabilitação de infra-estruturas para o sector. As acções e planos futuros do Governo para o sector da Justiça devem continuar a priorizar a formação e a capacitação de quadros e o investimento em infra-estruturas e equipamentos necessários à boa administração da justiça em Moçambique.

Continua a ser urgente o aumento do número de Magistrados Judiciais e do Ministério Público, bem como dos demais agentes indispensáveis à administração da Justiça nos distritos. A contínua capacitação de quadros e do pessoal da justiça com vista a elevar o nível de conhecimento técnico e científico e as capacidades profissionais dos quadros é imperativa. As acções realizadas devem dar prioridade aos distritos onde a actual conjuntura económico-social tem dado origem a crimes violentos e de natureza complexa, como o tráfico de órgãos e de seres humanos, sendo necessário quadros capazes de enfrentar a situação.

Parece-nos claro que a leitura desta realidade não pode ser unicamente numérica. Uma análise profunda exige que se vá além de uma avaliação em termos de despesas efectuadas ou do número de formações realizadas e passa por compreender o efeito dos investimentos em termos dos conhecimentos e das competências adquiridas pelos formandos e de que forma isso se manifesta na administração de uma justiça mais célere, adequada e próxima dos cidadãos. No que diz respeito aos magistrados, a formação oferecida quer nas faculdades, quer no CFJJ deve permitir a aquisição de sólidos conhecimentos técnicos e da dogmática jurídica; consciência da realidade do país, nomeadamente da pluralidade jurídica e de possíveis formas de articulação os tribunais comunitários; bem como o respeito pelos cidadãos e pela democracia. Conhecer esta realidade implica a realização de um estudo mais alargado que permita avaliar os cursos de formação do país, 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. Deve ainda trabalhar-se no sentido de ajustar as políticas do sector para que sejam integradas e orientadas para um objectivo comum.

A globalização e a integração regional trazem elementos que impõem cada vez maior nível de qualificação de quadros. Matérias de carácter universal e de incidência internacional devem receber atenção. Com efeito, os cursos de formação e de capacitação de quadros e técnicos do sector da Justiça também devem englobar os procedimentos e as regras de funcionamento dos sistemas internacionais (Nações Unidas), regionais (sistema Africano) e sub-regionais (Tribunal da SADC) no sentido de permitir aos técnicos aconselhar ao cidadão dos meios de recurso existentes no caso de manifesta insatisfação com a justiça aplicada no País.

No âmbito do investimento em infra-estruturas e equipamentos, importa atribuir uma nota positiva pelos avanços registados. Todavia, os esforços devem ser continuados com vista a suprir as dificuldades actuais. Por um lado, o orçamento destinado ao investimento em infra-estruturas deve ser aumentado. Desta forma será possível planificar e concluir mais projectos associados ao sector da administração da Justiça. Ainda neste contexto, o nível de exigência e fiscalização das obras de construção e de reabilitação de infra-estruturas deve ser maior de forma a garantir a qualidade e durabilidade das mesmas. Nos distritos deve continuar-se a priorizar a construção geminada de estabelecimentos da Administração da Justiça com uma estrutura arquitectónica e com uma área que toma em consideração o crescimento populacional e aumento da demanda pela justiça.

6. Actividade de Reforma no Sector da justiça

6.1. Os objectivos de reforma legal no PARPA II

Esta dimensão do acesso à justiça tem em vista especificamente verificar em que medida o Estado cumpriu ou não com as reformas legais planificadas e qual o seu impacto real na consolidação de um sistema de justiça justo e equitativo, ou seja, acessível, transparente, célere e igual para todos.

No âmbito do objectivo estabelecido no PARPA II de tornar a legislação mais adequada ao bom funcionamento da administração da justiça (§293), o documento estabelecia, como acções para o período em consideração: a) a implementação do sistema de monitoria e avaliação em todas as instituições do sector da Justiça; (b) a reforma do Código Penal, do Código de Processo Penal e do Código de Registo Comercial; (c) a entrada em vigor, aplicação e divulgação das novas leis que regulam a administração da justiça (aprovação e implementação da Lei do Sistema de Administração da justiça que inclui a lei orgânica dos Tribunais Judiciais, estabelecimento de secções comerciais na cidade de Maputo e nas províncias de Nampula e Sofala e reforma da Lei Orgânica do Ministério Público.

De acordo com a Matriz de Indicadores do PARPA II, esperava-se a aprovação de diversos diplomas legislativos que passamos a indicar no quadro abaixo:

Quadro nº 3

MATRIZ DA REFORMA LEGAL			
Instrumento	Ação	Ponto da Situação	Comentários
PARPA 2 (Texto)			
Lei de Acesso de Informação	Preparar, adoptar e implementar	Não aprovada	Harmonização com a Legislação internacional está em curso
Regulamentação da Lei Contra Corrupção	Disseminar e implementar.	Está em Debate Público	Harmonização com a Legislação internacional está em curso
Lei de Combate à Corrupção	Harmonizar com legislação regional e interna.	Está em Debate Público	s/p
Lei do Sistema de Administração da Justiça	Adoptar e implementar	Feito	Lei da Organização Judiciária 24/2007, de 20 de Agosto
Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais	Adoptar e implementar	Feito	Lei 22/2007, de 01 de Agosto
Lei Orgânica do Tribunal Administrativo e diplomas reguladores	Reformado	Aprovado	Lei 25/2009, de 28 de Setembro
Estatuto dos Magistrados Judiciais e de funcionários de Justiça	Rever	Aprovado	Previsão para 2010
Lei Orgânica do Ministério Público e Estatuto dos Magistrados do Ministério Público	Rever	Aprovada	Lei 22/2007, de 1 de Agosto
Lei Orgânica de Tribunal Administrativo e os diplomas reguladoras	Reformar	Aprovado	s/p
Estatutos dos Magistrados dos Tribunais Administrativos, Fiscais e Aduaneiros	Elaborar e aprovar	Não foi elaborado	s/p
Lei do Conselho Superior da Magistratura Administrativa	Elaborar	Aprovada	s/p
Legislação de Protecção da Criança	Melhorar o quadro legal e institucional	Adoptada	Lei 7/2008 de 09 de Julho.
Lei contra os actos de Violência Doméstica	Elaboração	Adoptada	Falta a Aprovação do Regulamento
PARPA 2 (Matriz)			
Lei do IPAJ	Preparar, adoptar e implementar	Não foi elaborado	s/p
Lei dos Tribunais Comunitários	Preparar, adoptar e implementar	Não foi elaborado	s/p
Lei Sobre Orçamento dos Tribunais	Preparar, adoptar e implementar	Não foi elaborado	s/p
Lei e Regulamento de Unificação do Sistema prisional, que inclui: (a) Estatuto do Corpo da Guarda Prisional; (b) Regulamento Interno do Serviço Nacional das Prisões; (c) Regulamento Interno da Inspeção dos Serviços Prisionais; (d) Regulamento do Fundo Geral dos Serviços Prisionais	Preparar, adoptar e implementar	Preparadas as propostas, os diplomas não foram aprovados	
Lei de Protecção do Consumidor	Preparar, adoptar e implementar	Aprovada, não promulgada	Lei 22/2009, de 28 de Setembro
Código de Custas Judiciais	Preparar, adoptar e implementar	Não foi elaborado	Previsão para 2010
Código de Processo Civil	Reformar	Feito	Revisão mais profunda em 2010
Código Penal	Rever	Não foi elaborado	Previsão para 2010
Código de Processo Penal	Preparar, adoptar e implementar	Não foi elaborado	Previsão para 2010
Lei de Comissão de Direitos Humanos	Elaborar	Feito	Proposta declarada anticonstitucional
Lei sobre Protecção Social (Inclui pessoas Portadoras de Deficiência)	Elaborar	Aprovada	Lei 4/2007, de 7de Fevereiro
Lei de Sucessões	Concluir a Lei	Não foi elaborado	Previsão para 2010
Lei de Habeas Corpus	Preparar, adoptar e implementar	Não foi elaborado	Previsão para 2010
Lei sobre medidas alternativas a pena de prisão	Elaborar ante-projecto	Não foi elaborado	Previsão para 2010
Lei sobre a protecção de testemunhas, declarantes e vítimas	Elaborar ante-projecto	Não foi elaborado	Previsão para 2010
Lei sobre o tráfico de pessoas	Elaborar	Aprovada	Lei 6/2008, de 9 de Julho

Fonte: PARPA II 2005-2009

Legenda: s/p: sem previsão

Neste sentido, teremos em consideração as reformas das leis que visam: o aparelho da administração em si (organização e estruturação dos tribunais tal como previsto na CRM 2004 e na lei ordinária); o processo dos tribunais (legislação processual, em particular no que tange à celeridade processual e à transparência dos julgamentos, de entre outros aspectos); e a regulamentação de direitos e mecanismos constitucionais que directamente lidam com o acesso à justiça.

Quadro N° 4

Legislação a Rever	Situação em Setembro de 2009
Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais	Lei 22/2007, de 01 de Agosto
Lei Orgânica do Tribunal Administrativo e diplomas reguladores	Lei 25/2009, de 28 de Setembro
Legislação de Protecção da Criança	Lei 7/2008 de 09 de Julho
Secções comerciais na cidade de Maputo, Nampula e Sofala	Decreto 53/2005, 22 de Dezembro
Lei de Protecção do Consumidor	Lei 22/2009, de 28 de Setembro
Código de Processo Civil	Decreto- Lei 1/2005, de 27 de Dezembro Decreto – Lei 1/2009, de 24 de Abril
Lei sobre Protecção Social (Inclui pessoas Portadoras de Deficiência)	Lei 4/2007, de 7de Fevereiro
Lei de Organização Tutelar de Menores	Lei 8/2008, de 15 de Julho
Lei sobre Tráfico de Pessoas em particular mulheres e crianças	Lei 5/2008, de 9 de Julho

Como podemos verificar do quadro acima, e apesar dos esforços no sentido de se efectuarem as reformas desejadas, a maioria dos diplomas ficou por rever e/ou elaborar.

Várias têm sido as razões apontadas para a não concretização dos objectivos previstos no PARPA II em matéria de reforma legal. Por exemplo, no Seminário sobre Reforma Legal, que decorreu no Indy Village, a 28 de Agosto do corrente ano, e que juntou vários operadores do sector, a falta de recursos humanos e a insuficiência de recursos financeiros foram apontadas como as razões principais para o não cumprimento da matriz do PARPA II.

6.2. *As reformas planificadas e realizadas e sua relevância*

Dos instrumentos normativos aprovados no período 2005-2009 com impacto no acesso à justiça, salientamos a Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, a revisão do Código de Processo Civil e o novo Estatuto da Ordem dos Advogados.

A grande alteração ocorrida com a Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, aprovada pela Lei nº 24/2007 de 20 de Agosto, consistiu na criação dos Tribunais Judiciais de Recurso, que têm como missão contribuir para o descongestionamento processual do Tribunal Supremo garantindo, deste modo, para além de um outro patamar de justiça, uma maior celeridade processual. Outra importante inovação reside no facto da mesma lei proclamar que a divisão judicial não deve coincidir com a divisão administrativa, o que não impede a existência de mais tribunais do que os distritos actualmente existentes no país, permitindo dar uma maior cobertura á demanda judicial.

No entanto, e embora seja um instrumento de capital importância para o acesso à justiça, a aprovação de uma Lei da Organização Judiciária deveria ter sido precedida da aprovação de um instrumento que regulasse a Administração da Justiça como um todo, como aliás se tinha definido no próprio PARPA II, § 293. A proposta de lei da Lei da Administração da Justiça contemplava medidas que davam maior relevo ao pluralismo jurídico, e previa uma nova institucionalização dos tribunais comunitários, uma nova organização e repartição de competências dos tribunais judiciais e um novo sistema público de acesso à justiça.

A revisão do Código de Processo Civil, operada através dos Decretos-Lei 1/2005, de 27 de Dezembro e 1/2009, de 24 de Abril, veio contribuir de alguma forma para o melhoramento no acesso à justiça. Assim, por exemplo, veio prever, de entre vários aspectos, a indicação do rol de testemunhas com os articulados iniciais, nas execuções em processo sumário a possibilidade de se poder nomear logo bens à penhora, nos recursos as alegações passam a ser apresentadas em primeira instância, possibilidade de o despacho saneador poder ser elaborado na audiência preparatória. Apesar de algumas das alterações terem em vista uma maior celeridade processual, a manutenção das formalidades exigidas nos tribunais judiciais continuam a ser um obstáculo e a distanciar a justiça do cidadão.

O novo Estatuto da Ordem dos Advogados dedica o Capítulo VI à Assistência Judiciária, e estabelece a obrigatoriedade do advogado e dos advogados estagiários patrocinarem a causa dos carentes dos meios financeiros até final do processo, sob pena de procedimento disciplinar. A nomeação de advogados e advogados estagiários para representarem em juízo os mais carenciados, é um passo muito importante que poderá diminuir a distância económica dos cidadãos face aos tribunais judiciais.

Do ponto de vista dos cidadãos mais carenciados, designadamente as mulheres e crianças, merece especial destaque a aprovação dos seguintes diplomas: a Lei 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 8/2008, de 15 de Julho, que aprovou a Lei da Organização Tutelar de Menores; e a Lei 7/2008, de 9 de Julho, que aprovou os mecanismos legais de promoção dos direitos da criança.

6.3. Nível de implementação e impacto dos instrumentos adoptados

A reforma legal é um dos elementos que contribuem para um maior e melhor acesso à justiça pelos cidadãos. Uma verdadeira implementação da Reforma Legal, pressupõe uma eficaz divulgação e implementação dos instrumentos legais.

De acordo com os dados fornecidos é ainda muito incipente a divulgação da legislação existente e, conseqüentemente, das recentes alterações legislativas. O

desconhecimento das normas jurídicas e dos direitos de cada um é um enorme obstáculo que distancia os cidadãos da justiça.

Apesar dos esforços que têm sido feitos, nomeadamente através de algumas ONG's em colaboração com as polícias, para divulgar as normas jurídicas, ainda é grande o desconhecimento por parte dos cidadãos mais carenciados dos seus direitos e das normas jurídicas que regulam a sociedade.

A carente divulgação das reformas jurídicas, aliada ao facto as mesmas serem ainda recentes, traduz-se num fraco impacto das referidas reformas junto dos órgãos da justiça e principalmente dos cidadãos.

Outro obstáculo a uma eficaz implementação das reformas legais preconizadas prende-se com o nível de participação dos actores judiciais no processo de elaboração e das mesmas. Na verdade, o processo de reforma legal que tem vindo a decorrer, deveria ser mais inclusivo, através da partilha e consulta dos actores que lidam diariamente com matérias relacionadas com a justiça em geral, e com o acesso a esta em especial.

O Diploma Presidencial nº 5/95 de 1 de Novembro, atribui ao Ministério da Justiça a responsabilidade de dirigir, executar a área da legalidade e da justiça, bem como competências no âmbito da elaboração legislativa¹⁴. Deveria pois, o Ministério da Justiça ao dirigir a actividade de reforma legal procurar ser mais inclusiva e promover a disseminação dos projectos de lei junto das instituições que mais relevância têm para a justiça, designadamente os magistrados, procuradores, advogados, e ONG's.

Finalmente deve ainda salientar-se as carências constatadas ao nível do acompanhamento do processo de reforma legal, o que se traduz na prestação de fraca e deficiente informação relativamente aos conteúdos e actualizações da mesma.

6.4. Perspectivas e Recomendações para os próximos 3 a 5 anos

A reforma legal deverá completar o seu processo com a aprovação do pacote legislativo proposto no âmbito do PARPA II.

¹⁴ Política Estratégica da Reforma Legal, UTREL 2005.

A reforma legal deverá ter em conta a necessidade de uma reforma global do sector, designadamente com a aprovação de uma Lei do Sistema de Administração da Justiça, mais abrangente, inclusiva e preconizadora de um sistema de justiça mais próximo do cidadão.

A reforma legal, como um processo de actualização das leis, deve ser mais participativo de modo a envolver de certa forma a sociedade, pelo que se deverá ter em atenção o princípio da participação dos actores judiciais, designadamente, magistrados judiciais, procuradores, advogados e ONG's no processo de elaboração legislativa.

É necessária uma eficaz divulgação dos conteúdos das normas jurídicas aprovadas e alteradas de forma a contribuir para um maior conhecimento dos cidadãos em relação aos seus direitos.

Finalmente, é ainda previdente recomendar que as leis aprovadas sejam alvo de um acompanhamento específico durante a sua implementação, de forma a garantir que as mesmas se tornem eficazes na normação da sociedade.

7. Proximidade entre o cidadão e a justiça

7.1. Distância física e cultural e entre os cidadãos e os tribunais judiciais

O acesso à justiça está consagrado na Constituição moçambicana como um direito de todos os cidadãos e como um dever do Estado, ou seja, é dever do Estado garantir o acesso efectivo dos cidadãos à justiça.

Não obstante o acesso à justiça ser um dever do Estado, os tribunais judiciais são inacessíveis para muitos moçambicanos quer por causa da distância cultural entre o cidadão e os tribunais, quer por causa da distância geográfica.

O Estado moçambicano, no cumprimento do seu dever de garantir o acesso à justiça, tem procurado contornar os obstáculos culturais e geográficos ao acesso à justiça, como por exemplo a construção de palácios de justiça nos distritos.

No que se refere à distância cultural, encontrávamos, entre os grandes bloqueios identificados nos estudos mencionados no capítulo 3 acima (Situação da Justiça e Desafios Colocados Perante o PARPA II), a desadequação da lei escrita à realidade, a desconfiança sobre o funcionamento dos tribunais e o desconhecimento da lei. Nesta matéria, os progressos parecem estar bastante aquém do desejável. Um trabalho mais recente de Comoane (2007) aponta como barreiras ao acesso à justiça, entre outros factores, a aprovação de leis desajustadas da realidade cultural moçambicana, bem como a ininteligibilidade da legislação para os cidadãos comuns, traduzida na incapacidade de compreensão dos direitos. O Plano Estratégico Integrado da Justiça 2009-2014 (PEIJ) aponta também como constrangimentos as questões da proximidade linguística e cultural; o desconhecimento dos direitos e dos deveres, bem como das regras de funcionamento do sistema da Administração da Justiça por parte dos cidadãos; e a desadequação das leis perante a realidade sócio-cultural do país.

Em relação à proximidade geográfica, o Governo tem empreendido esforços no sentido de facilitar o acesso à justiça aos cidadãos que dele carecem através da aproximação das instituições de administração de justiça às comunidades.

É neste âmbito que o Governo, com apoio financeiro da União Europeia e Programa das Nações Unidas para O Desenvolvimento, tem instalado nos distritos palácios de justiça, infra-estruturas estas que incluem residências para os magistrados, o Tribunal, a Procuradoria, a Polícia de Investigação Criminal e o Instituto de Patrocínio Jurídico.

A instalação do Palácio da Justiça visa facilitar o acesso à Justiça aos cidadãos que dela carecem, não só através da aproximação geográfica das instituições do sector no mesmo edifício, mas através de melhoramento do diálogo entre as instituições da Justiça de forma a ligá-las profundamente às necessidades reais da população.

Não obstante os esforços do Governo em tornar a justiça mais próxima da população, a base infra-estrutural para a garantia do acesso à justiça é insuficiente, pois o país conta actualmente com cinco palácios de justiça edificadas nas provinciais de Nampula, Sofala e Inhambane.

Como reconhece o PEIJ, a distância geográfica permanece um entrave ao acesso à justiça. Os custos financeiros para o cidadão comum são demasiados elevados. Em média, as deslocações de ida e volta até as vilas podem custar ao cidadão um valor aproximado a 240MT (Duzentos e quarenta meticais).

O Relatório de Avaliação de Moçambique de Julho de 2009, reconhece que os Tribunais Distritais não são acessíveis às pessoas que vivem em zonas remotas devido à distância e aos recursos. No mesmo relatório afirma-se que as normas ou regras de justiça não são entendidas pelas populações e que os cidadãos analfabetos têm muita dificuldade em aceder a informação que facilite o conhecimento dos seus direitos constitucionais.

7.1.1 Desempenho da Policia

A avaliação muito sumária sobre o desempenho da Polícia da República de Moçambique resultou basicamente da participação em seminários, sobre cujos dados a equipa efectuou a devida análise. São os Seminários sobre Justiça em Gaza, Xai-Xai, em que o tema justiça foi debatido entre os participantes da Província e do Ministério da Justiça, a 13 de Agosto de 2009, e no Distrito de Morrumbene, a 2 e 3 de Setembro de 2009.

Resulta, enquanto constatação, que existe insatisfação da população com respeito ao desempenho da Polícia e ao relacionamento que esta mantém, o que se manifesta na pouca confiança e credibilidade que têm com relação a esta instituição de segurança pública. Os actos de justiça pelas próprias mãos que se têm verificado em números e circunstâncias da maior gravidade parecem estar, de entre outras relações que tenham, necessariamente ligados a esta situação de pouca confiança e baixa credibilidade. Apesar de se constatarem também, por outro lado, melhorias no desempenho e meios operacionais da Polícia, bem como no que se refere a políticas no sentido de maior relacionamento com a população, há na Polícia, por um lado, insuficiência de quadros com formação profissional adequada a esses propósitos. De referir que estas insuficiências têm, de entre outras, como consequências a cobertura incompleta do território nacional e das ocorrências que justificariam a participação dos agentes da Polícia de Segurança Pública. Efectivamente, os Comandos, Esquadras e Postos Policiais existentes são numericamente inferiores às necessidades, com efectivos exíguos, meios materiais e financeiros escassos e, em muitos casos, o seu pessoal possui baixo nível académico e profissional¹⁵.

Em caso de ocorrência de um crime, e uma vez identificado o criminoso, há situações em que é o próprio ofendido, muitas vezes desprovido de condições financeiras, que tem de levar o criminoso á Polícia de Investigação Criminal Distrital (ou às autoridades judiciais).

¹⁵ UNICRI (2003) Plano Estratégico para a Polícia da República de Moçambique - Resultados dos Inquéritos sobre vitimização e desempenho da Polícia

Noutras situações ainda, ocorrido um acto criminoso, os líderes comunitários procuram as autoridades para procederem à resolução do mesmo e só depois de constatarem que houve crime com base nos relatos dos líderes comunitários é que as autoridades competentes se deslocam para investigar, o que muitas vezes não é feito alegando-se a falta de meios (transporte, combustível, etc.). Assim, os líderes comunitários são obrigados a procurar meios para levar as autoridades às localidades ou levar o criminoso à Polícia ou às autoridades judiciais.

Decorre o referido acima, que há necessidade de se criarem mais postos policiais, especialmente nas comunidades e bairros distantes das sedes distritais, como forma de descentralização e de expandir o acesso a serviços da polícia, com vista à melhoria da proximidade entre o cidadão e a justiça formal.

Por outro lado, no que diz respeito à relação entre o cidadão e a justiça informal, uma maior proximidade tem como efeitos não só uma resolução dos problemas com um conhecimento directo e possibilidade de maior celeridade e justiça material, mas também um menor custo no caso concreto, uma vez que não estarão envolvidos custos de deslocações. Tal importa também, no propósito de se estabelecer uma relação participativa e equilibrada na colaboração entre as comunidades e a Polícia.

Já numa vertente mais específica que é a das comunidades usarem instituições que devem ser-lhes próprias como sejam os tribunais comunitários para a resolução vinculativa e coerciva de conflitos que afectam seriamente as relações no seio das comunidades mesmas, importa promover a intervenção dos tribunais comunitários, no quadro das suas competências legais, alargando-se a rede de colaboração e participação para uma maior segurança pública em cada comunidade de residência.

7.2. Bloqueios económicos

Para além dos custos indirectos para o cidadão, nomeadamente a questão das despesas de transporte para as instituições da administração da justiça, o alojamento fora de casa quando se mostre necessário e os custos com cobranças ilícitas (subornos), existem obstáculos directamente ligados a tramitação processual desde a entrada do

processo no tribunal até a sua conclusão. De entre estes estão as custas judiciais e os custos de assistência jurídica.

No Código das Custas Judiciais em vigor, as custas judiciais são o somatório de todas as despesas que as partes são obrigadas a fazer para a condução do processo em tribunal, e compreendem o imposto de justiça, os selos e os encargos. O somatório das custas judiciais pode atingir valores monetários avultados de tal modo que esmo um cidadão de renda média pode ficar á partida inibido de recorrer às instâncias judiciais para resolver conflitos de que seja parte¹⁶. Para além de o nível das custas judiciais dificultarem o acesso à justiça dos cidadãos, o primeiro relatório de revisão do código das custas judiciais também indica que a complexidade da tarefa de liquidação das custas judiciais, a burocracia da emissão de guias, a falta de igual critério de cálculo de preparos pelas diferentes secções dos Tribunais, as difíceis notificações às partes para o pagamento de custas que impõem o imobilismo dos processos por semanas, meses e mesmo anos, e os complexos actos de contagem, agravados pelos incidentes de reclamação e reforma de conta, a perversidade das decisões judiciais em matéria de Imposto de Justiça, Custas e Procuradoria por os seus autores serem beneficiários do sistema de cobrança de Custas Judiciais, agravam a morosidade da justiça e obstaculizam o exercício do direito constitucional de acesso aos Tribunais, além de promoverem uma desequilibrada e inequitativa repartição de custos de justiça, acabando por violar a efectiva igualdade processual das partes perante a lei.

Quanto aos bloqueios económicos na assistência jurídica, é de se destacar as tabelas de honorários aplicados pelos advogados para se disporem a prestar assistência jurídica aos cidadãos. Por exemplo, refira-se que em Maputo advogados exercendo a sua profissão individualmente podem cobrar por um caso relativamente simples, a ser resolvido extrajudicialmente, valores médios da ordem de USD 25.00/hora ou um valor fixo de cerca de USD 350.00; ainda como exemplo, advogados que exercem a sua profissão através de sociedades de advogados, praticam honorários mais elevados que poderão estar na ordem dos USD 150.00/hora ou mais, dependendo dos casos e da

¹⁶ Vide Relatório de Auditoria de Desempenho do Sector de Justiça, Março 2009.

modalidade acordada para a prestação da assistência jurídica.¹⁷ O advogado é, assim, inacessível para o cidadão médio.

A mitigação ou eventual alteração significativa deste cenário no sentido de melhorar o acesso a uma assistência jurídica qualificada pelos cidadãos que dela necessitem, incluindo os financeiramente carentes, passaria pelo fortalecimento do sistema de assistência jurídica gratuita que actualmente funciona de forma insuficiente. Os cidadãos mais vulneráveis que poderiam ser os beneficiários destes mecanismos não têm conhecimento da sua existência ou de como aceder-lhes, o que está aliado à fraca divulgação dos mesmos mecanismos pelas autoridades competentes. Poucos cidadãos sabem que podem recorrer ao certificado/atestado de pobreza para se beneficiarem da isenção de pagamento das custas judiciais e, mesmo nos casos em que tal conhecimento exista, a obtenção de tal documento também envolve alguma dificuldade, incluindo o dispêndio de valores que são cobrados pelos chefes de quarteirão, secretários de bairro e administração local e que se situam em média entre 80 a 100MT por cada caso.

O mesmo problema verifica-se quanto ao funcionamento do IPAJ. Alguns cidadãos conhecem esta instituição mas quando lá se dirigem são confrontados com certa cobranças, começando com a emissão de credenciais¹⁸. A sua obtenção é condicionada ao pagamento de 50 MT. Acrescem as dificuldades com as cobranças ilícitas que são adicionalmente feitas pelos técnicos e que se situam entre 500 e 1000 MT, facto que se contradiz a natureza daquela instituição pública de assistência e patrocínio jurídico.

Os custos a pagar para a comprovação do estado de pobreza de um cidadão, os valores a desembolsar para ser-se assistido juridicamente no quadro do IPAJ ou seus técnicos constituem um entrave ao acesso à justiça pelas populações mais vulneráveis ou carenciadas, fazendo com que exista na sociedade uma camada – a maioria – que,

¹⁷ Relatório Open Society Initiative for Southern Africa; “*Moçambique - O Sector da Justiça e o Estado de Direito*”, 2006.

¹⁸ As credenciais são emitidas pelo IPAJ para autorizar a intervenção de técnicos jurídicos não efectivos.

não tendo sequer o mínimo para a sua subsistência, acaba por ainda ter a sua difícil situação agravada por não ter acesso à justiça formal.

7.3. Garantias do cidadão detido e/ou arguido em processo penal

Na ordem jurídica moçambicana as garantias processuais do cidadão em Processo Penal encontram-se consagradas na Constituição da República, artigo 62 e ss, e traduzem-se no direito de defesa, de assistência jurídica e direito ao patrocínio judiciário.

O direito de defesa significa que o arguido tem o direito de constituir, voluntariamente, o seu advogado ou defensor que lhe possa prestar assistência em todas as fases e actos do processo.

A lei estabelece que certos actos processuais, como o interrogatório ao arguido, não podem ter lugar sem a presença de um advogado ou procurador, sob pena de serem nulos. Se o arguido não puder pagar a um advogado, o Estado deverá nomear um representante da Ordem dos Advogados de Moçambique (OAM). Os estatutos da OAM estabelecem que os seus membros devem aceitar a nomeação para este tipo de trabalho como uma das suas funções, e devem representar os seus clientes gratuitamente, até ao final do processo.

Na ausência de um membro da OAM disponível e se tal situação se encontrar devidamente justificada, o Estado poderá solicitar representação jurídica ao Instituto de Assistência e Patrocínio Jurídico (IPAJ)”¹⁹

As constatações decorrentes da prática actual são no sentido os defensores nomeados pelo Tribunal como pelo IPAJ e a OAM exercem o seu mandato forense porque a tal são obrigados por lei, uma vez nomeados, não tendo o sentido primordial de identidade com a defesa do interesse do constituinte. Esta atitude conduz a uma insuficiente defesa do constituinte, podendo afectar a justa defesa dos arguidos em processo judicial e, em última análise, limitar o próprio direito á defesa que lhe assiste.

¹⁹ Relatório Open Society Initiative for Southern Africa; “*Moçambique - O Sector da Justiça e o Estado de Direito*”. 2006.

Verifica-se com alguma frequência casos de membros da OAM e do IPAJ não aceitarem exercer o patrocínio judiciário pela via da sua nomeação oficiosa, o que leva os tribunais a confiar o patrocínio judiciário a defensores nomeados *ad hoc* nos casos em que a parte no processo não tenha capacidade financeira para uma representação legal privada. Este defensor é normalmente escolhido de entre os funcionários do tribunal, não possuindo formação jurídica formal para o efeito. Como, muitas vezes, é nomeado no próprio dia do julgamento, o defensor *ad hoc* não consegue apresentar uma defesa consistente – limita-se, em geral, a pedir que “*se faça justiça*” ou “*faça o merecimento da causa*”. Numa mesa redonda realizada na OAM, um advogado também levantou o problema de haver membros da Polícia de Investigação Criminal e do Ministério Público que nomeiam de imediato um defensor *ad hoc*, em vez de informarem os arguidos sobre os seus direitos de representação, dentre os quais o direito a escolher um advogado²⁰.

²⁰ Relatório Open Society Initiative for Southern Africa; “*Moçambique - O Sector da Justiça e o Estado de Direito*”. 2006.

7.3. Os tribunais judiciais e o movimento processual

A avaliação do movimento processual nos tribunais judiciais é efectuada com base numa análise comparativa entre os processos dados entrada e os processos resolvidos no Tribunal Supremo, Tribunais Judiciais de Província e nos Tribunais Distritais no período compreendido entre o ano 2003 e 2007.

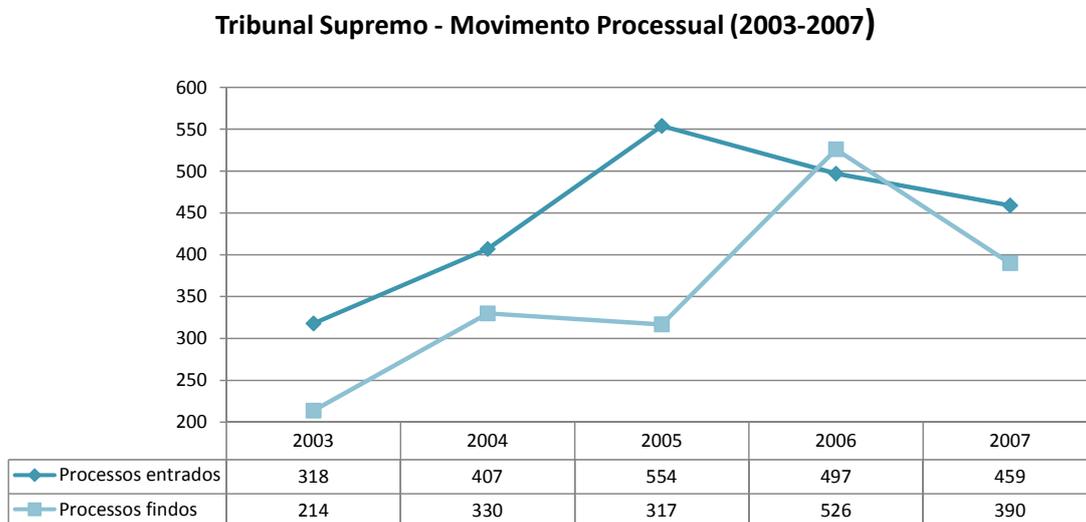
Relativamente ao Tribunal Supremo, tal como elucida o Gráfico nº 4 abaixo, a apreciação geral é no sentido de, no período em análise, o número de processos dados entrada ser superior aos processos findos ou resolvidos, o que demonstra, por um lado, uma crescente procura dos serviços do Tribunal Supremo e, por outro lado, o aumento de casos ou processos que aguardam resolução.

No ano 2006, a quantidade de processos findos foi superior aos processos dados entrada. Com base no mesmo Gráfico, acima referido, tal subida ficou-se a dever não apenas ao aumento do número de processos findos, verificado entre os anos 2005 e 2006, mas também á redução dos processos dados entrada a partir do ano 2005.

Em 2006, mantém-se a tendência de redução de processos dados entrada e a partir deste ano baixa igualmente a quantidade de processos findos. Porém, o número de processos pendentes continua superior aos processos findos.

Diferentemente do cenário acima referido, o cenário satisfatório para o Tribunal Supremo, seria o de uma redução de processos dados entrada, o que significaria, de certa forma, um descongestionamento acompanhado por um crescente aumento do número de processos findos.

Gráfico n.º 4



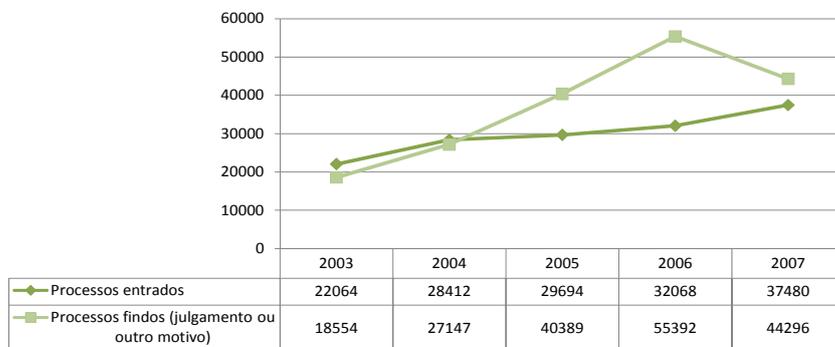
Fonte: Departamento de Informação Judicial e Estatística do Tribunal Supremo

No mesmo período, mas relativamente aos Tribunais Judiciais de Província (Vide Gráfico B) verifica-se um crescimento gradual de processos resolvidos entre os anos 2003 e 2006, reduzindo-se esta tendência a partir de 2006.

Entre 2003 e 2004 a quantidade de processos dados entrada foi superior aos processos findos. Contudo, a partir de 2004 houve mais processos resolvidos (findos) que processos dados entrada. Tal cenário traduziu-se na redução de processos pendentes apesar da tendência de aumento de processos dados entrada. Veja-se o Gráfico nº 5 a seguir.

Gráfico n.º 5

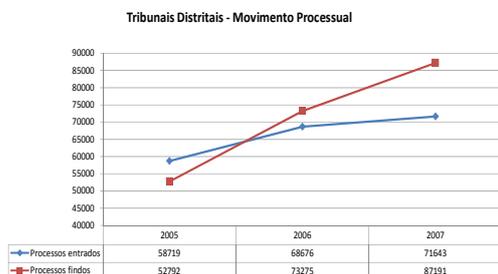
Tribunais Provinciais - movimento processual 2003-2007



Fonte: Departamento de Informação Judicial e Estatística do Tribunal Supremo

Já no que se refere aos Tribunais Judiciais Distritais (Gráfico n.º 6, abaixo), apesar das dificuldades que estes enfrentam, as quais já se fez referência, o gráfico demonstra um cenário satisfatório no desempenho das suas actividades. Entre os anos 2005 e 2007, verifica-se um crescimento dos processos dados entrada mas que é acompanhado de um crescimento constante da quantidade de processos findos e redução de casos pendentes.

Gráfico n.º 6



Fonte: Departamento de Informação Judicial e Estatística do Tribunal Supremo

7.4. Garantias de independência e imparcialidade dos tribunais e de legalidade da actuação dos agentes do Ministério Público

O princípio da separação de poderes está consagrado na Constituição da República (art. 134.º), não devendo a unicidade prevista no art.8.º da Constituição ser entendida como ausência de distinção e separação de poderes entre os órgãos legislativo, executivo e judiciais. No que diz respeito ao último, o princípio da unicidade do poder não deve pôr em causa a independência e a imparcialidade dos juízes nos julgamentos e na proferição das sentenças e dos acórdãos judiciais.

Ainda que a Constituição seja clara a este respeito, define simultaneamente regras que dificultam essa separação, nomeadamente no que diz respeito às competências do Chefe de Estado. Efectivamente, compete ao Chefe de Estado nomear o Presidente do Tribunal Supremo, o Presidente do Conselho Constitucional, o Presidente do Tribunal

Administrativo e o Vice-Presidente do Tribunal Supremo e ainda o Presidente do Conselho Superior da Magistratura por inerência (art. 159.º, alínea g). A sede destes poderes é o Chefe de Estado, que também os concentra, para além de ainda deter poderes próprios de Chefe do Governo. Esta configuração jurídica de poderes torna conceptualmente inconsistente o princípio da independência e imparcialidade dos tribunais nos termos do que está estabelecido no n.º 1 do art. 217.º da CRM, bem como do n.º 1, do art.10.º da Lei n.º 24/2007 de 20 de Agosto (LOJ). Esta situação ganha maior corpo e torna-se mais acentuada com esta Lei, na medida em que se reproduz essa cadeia de comando político-governamental e mesmo de administração através do Presidente do Supremo, com relação aos juízes presidentes nas demais instâncias judiciais, abrangendo-se nessa cadeia institucional os juízes em geral. Tanto conceptualmente como na prática das relações institucionais é fundamental que os órgãos superiores da administração da justiça estejam fora da esfera política e executiva do Estado e sejam mantidos isentos de interferências políticas e partidárias. Para tal é imperioso que a nomeação ou destituição dos titulares das instituições jurisdicionais referidas não dependa de um órgão unipessoal de carácter vincadamente de chefia política estadual e executiva, o Chefe de Estado ou PR e Chefe de Governo. Se em última análise se entender que tal deva ser assim, apesar de conflitar, como acima se refere, tais poderes de nomeação, estejam sujeitos a processo de selecção e escrutínio ou de ratificação, tendo a Assembleia da República como instância de fiscalização antecipada ou sucessiva. Ainda assim, tais poderes deveria ser configurados numa visão institucional menos concentrada de modo a que a separação de poderes e a isenção do exercício dos mandatos jurisdicionais não se fiquem só pelo escrutínio ou ratificação mas se reflectam também no próprio exercício dos mandatos judiciais.

Esta é uma questão também levantada pelo Relatório de Auto-Avaliação do País do Mecanismo Africano de Revisão de Pares, onde se afirma que as instituições do Estado e a Sociedade Civil consideram que o facto do Chefe do Estado, para além de ser o Chefe do Governo, poder fazer aquelas nomeações “fragilizam o princípio da Separação de Poderes” (MARP, 2009). De acordo com o n.º 1 do art.217.º da Constituição, a independência e a imparcialidade do juiz baseia-se no facto de, nas suas funções, não receber recados, influências e outras formas de intervenção que possam

colocá-lo numa situação de poder decidir num sentido e não noutra. Apesar da adopção do concurso público e da eleição, de entre critérios da designação de magistrados e membros de órgãos jurisdicionais ou de disciplina dos magistrados, a intervenção do Presidente da República na decisão final através da sua autoridade de última instância na nomeação de titulares de instituições judiciais, tal como acima referido na base da Constituição da República, representa um enquadramento jurídico susceptível de criar um véu de autoridade superior hierárquicamente e de proporcionar situações de temor reverencial em circunstâncias em que o magistrado, em vez de actuar em plena e exclusiva consciência segundo os ditames estritos da lei, actue, quando muito nos seus limites, de tal modo que não seja desfavorável ao que sejam interesses percebidos como sendo do âmbito da hierarquia superior do Estado ou de grupos em que participem ou que deles façam uso. Assim, entendemos que se houver intervenção de dois órgãos de soberania na nomeação dos titulares superiores da máquina judiciária, conferir-se-á maior credibilidade, autonomia, dignidade, independência e imparcialidade aos tribunais na imprescindível luta pela concretização de um Estado de direito democrático e pela protecção dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Mas entendemos também, como acima mencionado que tal não deve verificar-se tão só neste aspecto da nomeação mas traduzir-se em mecanismos que assegurem essa separação no exercício dos próprios mandatos pelos nomeados.

O Ministério Público tem acolhimento constitucional (art. 234 e ss) e regulamentação na sua Lei Orgânica (Lei nº 22/2007, de 1 de Agosto). Esta magistratura, ao contrário da judicial, encontra-se hierarquicamente organizada e subordinada ao Procurador-Geral da República. O direito de punir de que o Estado é titular exclusivo, é exercido pelo Ministério Público como Órgão do Estado. No exercício da acção penal, o Ministério Público é guiado pelo princípio de legalidade no que respeita à acusação. Este princípio impõe a obrigação de promover sempre a acção penal desde que estejam preenchidos todos os elementos necessários. Com base neste princípio, o MP não deve desistir, nem pôr fim a um processo mesmo com a confissão do arguido. No entanto, esta regra não vem sendo integralmente cumprida pelos agentes do Ministério Público, sendo que, em alguns casos, os processos têm fim sem que se tenha chegado ao seu término

7.5. A questão da corrupção e o acesso à justiça pelos pobres

O fenómeno da corrupção constitui um dos principais constrangimentos ao bom funcionamento das instituições públicas e ao afastamento entre os cidadãos e as mesmas. No âmbito das respostas ao inquérito realizado pelo MARP a 4300 agregados familiares no país, “a polícia e os tribunais foram os sectores mais citados pelas partes interessadas na abordagem da problemática da corrupção na justiça”, com a polícia de trânsito a ser considerada a instituição mais corrupta do país. Se o nível de confiança dos cidadãos na Polícia está abaixo do desejável, resultados do mesmo inquérito mostram que esta é uma questão bastante problemática também em relação aos tribunais, com 30,5% dos cidadãos a acreditarem que a corrupção é frequente nos tribunais. Efectivamente, em Moçambique, são frequentes os casos em que os cidadãos cedem às cobranças ilícitas exigidas por funcionários da administração da justiça e afins como condição para que suas preocupações sejam resolvidas²¹.

Segundo Marcelo Mosse, em Moçambique tem-se verificado situações de compra e venda de decisões judiciais, incluindo sentenças de casos cíveis e criminais, subornos para que determinados processos andem a favor de quem suborna, ou para que sejam arquivados, alegações de corrupção desenfreada ao nível da investigação criminal, solturas ilegais de presos, entre outras anomalias. Refere, ainda, como exemplos de casos de corrupção as alegações de obstrução da justiça durante as investigações e o julgamento do caso Carlos Cardoso, assim como a falta de progresso nas investigações do assassinato de António Siba-Siba Macuácuá²².

A clarificação do âmbito das competências do Gabinete Central de Combate a Corrupção (GCCC), a afectação de recursos humanos qualificados, o seguimento e o tratamento em sede própria dos resultados das auditorias e o reforço das inspecções,

²¹ Vide MOSSE, Marcelo, A corrupção no Sector da Justiça em Moçambique, documento de discussão nº3, Outubro de 2006, pag. 15 e ss

²² Idem MOSSE, Marcelo, pag.9

foram algumas medidas levadas a cabo no âmbito do combate contra corrupção. Apesar de terem sido aprovadas políticas como a Estratégia Anti-Corrupção e o Plano de Acção Nacional de Combate à Corrupção, as medidas internas tendentes ao controlo de práticas de corrupção no sector foram pouco visíveis. Apenas no 2º Semestre de 2009, foi aprovado o Plano de Acção da Integridade do Judiciário e recentemente foi lançado o processo de revisão da legislação nacional anti-corrupção para harmonizá-la com os diplomas legais internacionais anti-corrupção ratificados por Moçambique.

7.6. Tribunais comunitários

Como vimos no ponto 2.2, os tribunais comunitários (TCs) foram criados pela Lei nº 4/92 de 6 de Maio com vista a colmatar o desaparecimento dos tribunais populares de base e a dar continuidade trabalho desenvolvido pelos mesmos. No preâmbulo da lei dos tribunais comunitários pode ler-se que «as experiências recolhidas por uma justiça de tipo comunitário no país apontam para a necessidade da sua valorização e aprofundamento, tendo em conta a diversidade étnica e cultural da sociedade moçambicana». Assim, considerou-se necessária «a criação de órgãos que permitam aos cidadãos resolver pequenos diferendos no seio da comunidade, contribuam para a harmonização das diversas práticas e para o enriquecimento das regras, usos e costumes e conduzam à síntese criadora do direito moçambicano». A lei prevê que os TCs deliberem 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. 3.º). Prevê, ainda, que os tribunais procurem, em primeiro lugar, a reconciliação das partes e, em caso de insucesso, julguem de acordo com «a equidade, o bom senso e a justiça» (art. 2.º). Mas se a lei aponta no sentido de uma valorização destas estruturas, na ausência da regulamentação e do apoio do Estado em termos materiais e de formação dos juízes, as mesmas têm estado entregues à própria sorte e às iniciativas dos juízes (Gomes *et. al*, 2003; Araújo e José, 2007).

Os tribunais comunitários são geográfica e culturalmente mais próximos dos cidadãos e os custos da sua utilização são bem mais reduzidos que os da justiça judicial. Ainda que a sua actuação seja divergente, a justiça que os tribunais comunitários administram é desprofissionalizada e assenta na oralidade e em comportamentos informalizados e não uniformizados. Predomina a linguagem comum, conhecida pelos utilizadores, ainda que, por vezes, possa ser combinada com o uso selectivo de estilos, fórmulas e linguagem próprias do judiciário. As instalações são, em regra, precárias e o mobiliário é simples e reduzido. Os horários de funcionamento divergem, sendo que poucos estão abertos todos os dias e a maioria abre apenas duas vezes por semana, o que

se prende muitas vezes com a necessidade dos juízes conciliarem o seu trabalho no tribunal com as suas actividades profissionais (Gomes *et al*, 2003; Araújo e José, 2007).

A lei dos tribunais comunitários determina que os juízes sejam eleitos pelos órgãos representativos locais (art. 9.º), competindo ao governo estabelecer os mecanismos e prazos do processo eleitoral (art. 13.º). Não estando esta lei regulamentada, vigora o dispositivo transitório segundo o qual «os actuais juízes dos tribunais de localidade e de bairro serão membros dos tribunais comunitários, até que se mostrem concluídas as primeiras eleições para as quais eles podem candidatar-se» (art. 15.º). Como notam Gomes *et al.* (2003), o corpo de juízes foi sofrendo necessariamente alterações. Na ausência de normas de recrutamento, foram sendo recrutados novos juízes, eleitos no âmbito do GD, indicados pelas estruturas do bairro ou de membros ligados directamente ao partido FRELIMO. Em vários tribunais não existem juízes suficientes para permitir o funcionamento do tribunal com quórum (2 membros para além do presidente) e muitos, mesmo com três juízes, funcionam frequentemente sem quórum. Um caso estudado no âmbito de uma pesquisa conduzida pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra e pelo Centro de Formação Jurídica e Judiciária de Moçambique, a solução passou pela nomeação de dois dos juízes não envolveram qualquer processo de eleição (Araújo e José, 2007).

O estudo de Gomes *et. al.*(2003) concluiu que as mulheres constituem a maioria dos queixosos e que a procura sócio-jurídica é dominada pelas questões conjugais, seguidas de furtos, de injúrias e de agressões físicas. Surgem, ainda, casos relacionados com dívidas, questões de terra e questões de habitação. De forma mais dispersa, aparecem casos de feitiçaria, de abuso de confiança, questões laborais, casos relacionados com contratos e com indemnização, entre outros. A decisão mais frequente é a condenação, independentemente do conflito em causa. Aquela pode consistir na aplicação de uma multa ou no pagamento de indemnização, na reposição da situação no seu estado normal, no deferimento do pedido de alimentos ou na cessação dos problemas conjugais ou familiares. Por vezes, a condenação ao pagamento de multa ou indemnização está associada a outras sanções, como, por exemplo, a prestação de trabalho a favor do povo e «levar chamboco». Os conflitos de família terminam, com frequência, no acordo das partes e os conflitos conjugais em conciliação. O tribunal

pode decidir reencaminhar o caso para outra instância, como a família ou a Ametramo. A sanção pecuniária tornou-se a medida padrão para todo o tipo de litígio, tendo praticamente deixado de se aplicar outras medidas previstas na lei – como a prestação do trabalho a serviço da comunidade ou a privação do exercício do direito cujo uso imoderado originou o delito (alíneas b) e d) do artigo 3.º, n.º 3 da lei n.º 5/92) – como era frequente suceder no caso dos tribunais populares (Gomes et. al., 2003).

Em Julho de 2004, o Ministério da Justiça relatou a existência de 1.653 tribunais comunitários e aproximadamente 8.265 juizes comunitários”.²³ De acordo com a mesma fonte, a ideia é expandir este tipo de instâncias para que pequenos conflitos de natureza civil continuem a ser resolvidos a nível da base e não cheguem aos tribunais judiciais. No entanto, a regulamentação da lei ainda não foi feita, estando por se estabelecer a forma como estes tribunais podem ser apoiados pelo Estado, a forma de acompanhamento das suas actividades ou o modo como os processos podem seguir em recurso para os tribunais distritais. Como pode ler-se na exposição de motivos da Anteproposta da Lei de Bases da Administração da Justiça “os estudos realizados pelo CFJJ/CES tornaram claras, não só a importância dos tribunais comunitários enquanto instâncias que favorecem o acesso à justiça e ao direito, por estarem, geográfica e culturalmente, próximas dos cidadãos, como a necessidade de rapidamente lhes dirigir algumas orientações, com vista a manterem condições para o seu funcionamento democrático, preservando as suas características essenciais e potencialidades, como a utilização de línguas nacionais, para além do português, e o funcionamento simples e informal”.

²³ *Jornal Notícias*, 15 de Julho de 2004, relatório ao X Conselho Coordenador do Ministério da Justiça, realizado em Tete, de 13 a 15 de Julho de 2004 citado por Open Society Initiative for Southern Africa; “*Moçambique - O Sector da Justiça e o Estado de Direito*” . 2006.

7.7. O Provedor de Justiça

Como vimos no ponto 2.1., o Provedor de Justiça é um órgão previsão constitucional desde a última revisão da Constituição moçambicana. O provedor de Justiça é um órgão que tem como função garantir os direitos dos cidadãos, a defesa da legalidade e da justiça na actuação da administração pública. A sua criação assenta na ideia de aproximar os cidadãos à justiça por meio de sugestões e recomendações do Provedor, de modo a influenciar de forma significativa os comportamentos dos titulares dos órgãos da Administração Pública; permitir que todos aqueles que se sentem injustiçados directa ou indirectamente se façam ouvir sem intermediações, custos ou burocracias, para além da constatação na prática das limitações das garantias gratuitas.

O âmbito de actuação, o estatuto, as competências e o processo de funcionamento do Provedor de Justiça estão definidos pela Lei nº 7/2006, de 16 de Agosto. No então, esta figura não foi ainda nomeada por falta de consenso político entre as duas bancadas parlamentares na Assembleia da República, pois para a sua eleição exige-se 2/3 dos deputados. Este desentendimento parlamentar na indicação do Provedor de Justiça está a criar um vazio no Conselho do Estado²⁴, órgão colegial de consulta do Presidente da República, onde se prevê a figura de Provedor de Justiça.

Os poderes e as competências de que dispõe o Provedor de Justiça são apenas *persuasórios*, no sentido de que uma vez situado o caso e considerado que o cidadão tem razão, aquele dirige recomendações às autoridades administrativas competentes. As recomendações são de conteúdo variável, podendo ser de anulação ou revogação do acto administrativo.²⁵ Existem críticas que apontam para esta ausência de poder decisório, para a impossibilidade de impor e obrigar.

Tratando-se de uma alta autoridade independente, inamovível, eleita pela Assembleia da República e colocada nos mais elevados escalões da hierarquia do Estado, esta figura goza, no entanto, de prestígio suficiente para, na grande maioria dos casos, convencer a a Administração Pública a acatar as suas decisões ou seguir as suas

²⁴ CRM, artigo 164º, nº 2 al. d).

²⁵ Lei nº 7/2006, de 16 de Agosto, artigo 15, 16 e 18.

recomendações. No caso de a Administração Pública não acatar as suas recomendações, o Provedor de Justiça pode ainda accionar mecanismos válidos para denunciar, podendo: (a) dar conta desses casos através de notas oficiais ou através de conferências de imprensa, denunciando as autoridades administrativas que se recusam a seguir as suas recomendações; (b) tornar pública a existência desses casos por via de um relatório anual que é objecto de publicação e de envio à Assembleia da República, perante quem o Provedor de Justiça presta conta.

O Provedor de Justiça é, na sua essência, um veículo de ligação entre os cidadãos e o Estado, enquanto titular do poder. A ausência de custos e burocracia na apresentação de queixas e reclamações, bem como o afastamento da imperatividade na constituição de Advogado, tende a aproximar os cidadãos da justiça. A sua função, mais do que a defesa da administração, centra-se na prevenção e reparação de injustiças, praticadas quer por ilegalidade, quer por parcialidade ou má administração. A Lei nº 7/2006, de 16 de Agosto, deve ser implementada para a concretização das atribuições do Provedor de Justiça e tornar válidas as expectativas dos cidadãos, pois que os fundos para o seu funcionamento estão previstos no Orçamento Geral do Estado, cuja aplicação é desviada para outros sectores de actividade pública.

7.7. Balanço e Recomendações

A justiça é distante dos cidadãos e há ainda um longo caminho a percorrer. O direito escrito deve adequar-se à realidade e servir de padrão de conduta geral com um sentido paradigmático, tanto quanto mais partilhado pela sociedade no seu conjunto melhor, sendo fundamental envolver a sociedade nas reformas legislativas. Para o efeito, importa encontrar métodos que tornem mais acessível o debate de temáticas de política legislativa e de conteúdos ou temas a legislar e suas opções, evitando a entrada em discussões de textos redigidos de forma articulada que dificultam o entendimento pelo cidadão. É, por outro lado, necessário inverter o sentimento do cidadão comum de que o judiciário é parte de um ambiente que tendencialmente lhe é hostil e distante, A formação e a capacitação dos vários agentes na cultura de que a justiça serve os

cidadãos é factor preponderante se ligado a mudanças efectivas no relacionamento e processos de prestação de serviços aos cidadãos que recorram às instituições do judiciário. É necessário aumentar o número de magistrados e melhorar sua formação, bem como capacitar outros agentes de justiça. Estas medidas devem associar-se a outras no sentido de melhorar a celeridade processual e a informação sobre os estágios do processo às partes no processo ou seus representantes. O aumento da cobertura geográfica dos tribunais deve constituir uma prioridade, devendo ter-se em consideração a criação de postos policiais e tribunais judiciais móveis para resolver casos de cidadãos sem meios para se deslocar às sedes distritais.

É fundamental dar continuidade ao projecto de construção de palácios de justiça com vista a diminuir o tempo, os custos das deslocações, assim como aproximar as instalações de justiça às comunidades distantes. Um melhor funcionamento dos cartórios e secretarias das instituições de justiça tem também impacto a considerar na relação com os cidadãos que careçam de serviços por parte do judiciário.

A tarefa da regulamentação dos tribunais comunitários deve constituir uma prioridade imediata, com vista a promover uma justiça mais próxima dos cidadãos e garantir o seu funcionamento como parte de um Estado de direito democrático.

É urgente que a Assembleia da República consiga um entendimento com vista a nomear o Provedor de Justiça.

8. Impacto das Reformas do Sistema Prisional

8.1. Caracterização Geral do Sistema Prisional Moçambicano

O sistema prisional colonial, regulado essencialmente pelo Decreto-Lei n.º 26.643, de 28 de Maio de 1936, tornado extensivo a Moçambique com algumas alterações através do Decreto-Lei n.º 39.997, de 29 de Dezembro de 1954, estava unificado e sob a tutela do Ministério da Justiça.

Com a Independência Nacional, a administração do sistema prisional foi partilhada entre os Ministérios da Justiça e do Interior. As prisões passaram a estar subordinadas ao Ministério da Justiça, por força do Decreto n.º 1/75, de 27 de Julho. Com a extinção da Polícia Judiciária e a criação da Polícia de Investigação Criminal, esta foi colocada sob a autoridade do Ministério do Interior. Os estabelecimentos de detenção preventiva passaram também a subordinar-se ao Ministério do Interior, permanecendo os restantes na dependência do Ministério da Justiça pela via da Inspeção Prisional

As diversas dificuldades enfrentadas, designadamente a problemática da coordenação e da planificação do sistema prisional, conduziram à necessidade de reforma do sistema com o objectivo de racionalizar a utilização dos recursos que lhe são atribuídos, de o tornar eficiente e de o ajustar às exigências de um Estado de Direito. Neste pressuposto, foi aprovada a Política Prisional e a Estratégia da sua Implementação, através da Resolução n.º 65/2002, de 27 de Agosto, onde foram fixadas medidas para o desenvolvimento de um sistema prisional unificado e a sua consequente modernização, incluindo princípios fundamentais da missão dos serviços prisionais, objectivos a alcançar pelo Governo na sua acção de direcção e orientação das instituições de tutela do sistema prisional, e os passos conducentes à unificação do sistema e ao estabelecimento de uma visão mais ampla para a sua transformação em sistema correcional. Na prossecução destes objectivos, o Ministro da Justiça através do Diploma Ministerial n.º 43/2003, de 16 de Abril, criou a Unidade Técnica de Unificação do Sistema Prisional, também designada por UTUSP, para apoiar os Ministérios da Justiça e do Interior, no processo de unificação do sistema prisional no quadro da implementação da Política Prisional e respectiva Estratégia.

Como resultado do trabalho da UTUSP, o Conselho de Ministros através do Decreto n.º 7/2006, de 17 de Maio criou o Serviço Nacional das Prisões, abreviadamente designado por SNAPRI, integrado no Ministério da Justiça. A estrutura interna do SNAPRI é constituída por serviços, departamentos e gabinetes cujas funções têm em vista fazer face aos graves problemas enfrentados pelo sistema prisional, sendo de louvar a iniciativa de se criar um Departamento de Assistência Sanitária que fará face

ao problema das péssimas condições sanitárias da população reclusa e da dificuldade de assegurar cuidados médicos básicos. Assim, são estruturas do SNAPRI, o Serviço de Inspeção Prisional, o Serviço de Controlo Penal e de Execução de Medidas de Segurança, o Serviço correcional e de Reintegração Social, o Serviço de Vigilância e Segurança Prisional, o Serviço de Planificação e Desenvolvimento Institucional, o Departamento de Administração e Recursos Humanos, o Departamento de Assistência Sanitária, o Gabinete Jurídico, o Gabinete de Obras e Infra-estruturas Prisionais, a Repartição de Informática, e a Repartição de Relações Públicas.

8.2. Reforma do Sistema Prisional

Reformas Planificadas

O PARPA II, tal como a Política Prisional e a respectiva Estratégia, tem como objectivo específico “reformular o sistema prisional e garantir ao recluso um tratamento consistente com as normas e princípios internacionais dos direitos humanos” (§ 296). Para alcançar este objectivo, o PARPA estabeleceu um conjunto de acções concretas a serem desenvolvidas, nomeadamente reformar e unificar o sistema prisional, melhorar as condições habitacionais do sistema prisional, assegurar a formação e reciclagem do pessoal prisional, construir e reabilitar as infra-estruturas prisionais, aumentar as iniciativas de educação e formação profissional para os reclusos.

Por seu turno, a Política Prisional estabelece uma estratégia organizada em diversas componentes fundamentais, destacando-se as que se dirigem a uma intervenção no reforço da capacidade institucional para a gestão prisional, a coordenação intersectorial, a descentralização e a planificação de acções com a elaboração de planos directores em áreas prioritárias, nomeadamente, organização institucional e descentralização, articulação e cooperação institucional, infra-estruturas e património, recursos humanos e formação profissional, tratamento do recluso, inspeção prisional, incluindo reforma legal.

Da análise comparativa efectuada aos instrumentos legais supra mencionados, constata-se que as acções concretas definidas pelo PARPA II estão em conformidade com as estratégias definidas pela Política Prisional e são aptas para concretizar o objectivo específico de “reformular o sistema prisional e garantir ao recluso um tratamento consistente com as normas e princípios internacionais dos direitos humanos” (§ 296).

As referidas acções do PARPA II para o sector prisional foram integradas nos Planos Económicos e Sociais do Governo dos anos 2007 a 2009.

Reformas Realizadas

Em função dos indicadores e metas supra mencionadas, apresenta-se o balanço das reformas planificadas conforme se segue:

Reforma e unificação do sistema prisional

Uma das acções concretas estabelecidas no PARPA II na área do sistema prisional é a reforma e a unificação do sistema prisional, orientação que também deriva da Política Prisional e respectiva Estratégia. Para a concretização deste objectivo, foi criado o Serviço Nacional das Prisões (SNAPRI), entidade subordinada ao Ministério da Justiça, como resultado do trabalho desenvolvido pela Unidade Técnica de Unificação do Sistema Prisional (UTUSP).

Como consequência da criação do SNAPRI foram extintas a Direcção Nacional dos Serviços Prisionais subordinados ao Ministério da Justiça e o Departamento de Administração Prisional subordinado ao Ministério do Interior, tendo passado ainda para a gestão do SNAPRI os estabelecimentos de detenção e de execução de penas privativas de liberdade, anteriormente dependentes do Ministério do Interior. Ao Ministério da Justiça foram afectos os meios humanos, financeiros e patrimoniais anteriormente integrados nas instituições extintas.

Na área da reforma legislativa, estavam programadas a elaboração da *Lei sobre a Execução das medidas Privativas da Liberdade ou Lei do Sistema Prisional*, da *Lei*

sobre o *Corpo da Guarda Prisional, e do Regulamentação dos tipos de estabelecimentos prisionais e as regras básicas de reclusão*. Em conformidade com a pesquisa legislativa efectuada e com a informação prestada pelo Director Geral do SNAPRI, estes instrumentos legais não foram ainda aprovados, embora já tenham sido elaborados, estando em fase de consulta institucional. Acresce salientar que além das propostas de instrumentos legais supra mencionadas, o Director Geral do SNAPRI informou que já foi elaborada a proposta de Lei das Medidas Alternativas à Prisão que está também a ser harmonizada em termos institucionais para depois ser submetida a debate público.

Do acima exposto, resulta que em termos formais foram tomadas as medidas necessárias para a unificação do sistema, estando esta acção a ser complementada com medidas práticas de execução dos comandos normativos. Na área da reforma legislativa, embora tenham sido elaboradas as propostas dos instrumentos legais relevantes para o sector, existe ainda um longo caminho para a concretização da reforma legislativa do sector, pelo que, esta acção não foi devidamente cumprida.

Formação e reciclagem do pessoal prisional

A formação e reciclagem do pessoal prisional é outra acção estabelecida como prioritária pelo PARPA II e pela Política Prisional. Em conformidade, o SNAPRI, no âmbito do reforço da integridade e da capacidade do sistema prisional, iniciou em 2006 a implementação de um plano de formação de agentes, nos termos do qual realizou quatro cursos básicos de formação de agentes do corpo da Guarda Prisional, na Escola Prática de Matalane, tendo formado uma média anual de 350 agentes, desde 2006 até à presente data. Além desses cursos, o SNAPRI organizou palestras de capacitação e reciclagem de agentes nas áreas do controle penal, da educação social e em direitos humanos. Essa capacitação e reciclagem incluiu os oficiais de controlo penal e os funcionários que trabalham na Prisão de Menores em Nampula. Houve formação de formadores, dirigida a reclusos e funcionários das prisões a nível das Províncias de Nampula, Sofala, Maputo e Inhambane na operação dos teares fornecidos pelos Etíopes no âmbito do Projecto de Apoio ao cidadão no acesso à justiça. Em conformidade com

os acordos existentes com outros países, o SNAPRI enviou 4 agentes para se formarem em Portugal e 10 para o Brasil.

Da avaliação efectuada constata-se que foram adoptadas algumas acções de formação dos agentes do corpo da guarda prisional. Sucede que o número de agentes formados ainda não é aceitável face ao número de reclusos existentes no país e às necessidades do sector sentidas devido às quebras verificadas em resultado de problemas disciplinares, criminais e morte dos agentes.

Reabilitação e Construção de Infra-estruturas Prisionais

A reabilitação e a construção das infra-estruturas prisionais é outro dos objectivos do PARPA II e da Política Prisional e respectiva Estratégia. Neste contexto foi criado o Gabinete de Obras e Infra-estruturas Prisionais dentro da estrutura orgânica do SNAPRI com a responsabilidade de concepção e implementação dos planos de reabilitação e construção das infra-estruturas prisionais. Por seu turno, foi elaborado um Plano Director de reabilitação e construção de todas as infra-estruturas prisionais, dado que em todas as cadeias existe a necessidade urgente de reabilitação para melhorar as condições de reclusão.

De acordo com a informação prestada pelo Director Geral do SNAPRI, a reabilitação e a construção das infra-estruturas prisionais obedeceu ao critério da urgência de intervenção, ou seja, as cadeias reabilitadas foram aquelas cuja necessidade de intervenção era urgente, sendo também este o critério usado em relação aos locais onde foram feitas as construções.

Em conformidade com os PESs de 2006 a 2009, foram reabilitadas e construídos as seguintes infra-estruturas:

- Em 2006, foram reabilitadas a Cadeia Provincial de Cabo Delgado, a Cadeia Distrital de Mueda, a Cadeia Central de Maputo, o pavilhão administrativo e o muro de vedação da cadeia Distrital de Mocimboa da Praia.

- Em 2007, foi construído o novo colector na Cadeia Central de Maputo, reabilitados da 4 pavilhões, montados os sistema de abastecimento de água na Penitenciária Agrícola de Mabalane, reabilitados os esgotos na Cadeia Central da Beira, reabilitados dois pavilhões e colocada rede escorpião no muro de vedação, construído um pavilhão na Cadeia Provincial de Tete (no Distrito de Changara), reabilitados os sistemas de esgotos na Cadeia Provincial da Zambézia, construído o muro de vedação na Penitenciária Industrial de Nampula, construído um pavilhão na Cadeia Provincial de cabo Delgado.
- Em 2008, foi reabilitado o sistema de esgotos e fornecimento de água na Cadeia Central de Maputo, construído o muro de vedação e palratório na Cadeia de Reclusão Feminina da Ndlavela, construído depósito de água, montadas electrobombas de elevação e reabilitadas das salas de aulas na Penitenciária Agrícola de Mabalane, reabilitada a Penitenciária Agrícola de Manica, construída a Cadeia Distrital de Changara, reabilitados pavilhões na Cadeia Provincial da Zambézia, reabilitadas as Cadeia Distrital de Ilé, a Cadeia Distrital de Gurúe, a Cadeia Distrital de Maganja da Costa, o pavilhão, oficinas e sala de aulas da Penitenciária Industrial de Nampula, a Cadeia Provincial de Nampula (cobertura e pintura), foram construídos o sistema de esgotos na Cadeia Provincial de Niassa, uma cadeia de raiz no Distrito de Macanhelas, um posto médico, salas de aulas e cela feminina na Cadeia Distrital de Mize.

Importa realçar que foram construídos centros prisionais abertos no período de agosto de 2005 a agosto de 2008, em Niassa (Centro Prisional da Barragem de Cuamba e Centro Prisional de Mapudjei) em Manica (Centro Prisional de Chissui), em Maputo (Centro Prisional de Maputo e de Tonoganine), em cabo Delgado (Centro Prisional de Namanhibir), em Gaza (Centro Prisional de Muetane).

Os dados supra apresentados demonstram que foram desenvolvidas acções com vista a reabilitar e construir infra-estruturas prisionais. Contudo, tais acções não tiveram

ainda grande impacto na melhoria das condições de reclusão devido a diversos factores, entre os quais se destaca o problema da superlotação dos estabelecimentos prisionais.

Melhoria das Condições de reclusão

Este objectivo não foi ainda alcançado, sendo que os reclusos não são ainda tratados com justiça e dignidade, de modo a respeitar a sua personalidade e os direitos e interesses jurídicos não afectados pela sentença. O Relatório da Liga dos Direitos Humanos (LDH) sob o título “Direitos Humanos em Moçambique 2007” afirma que “as condições de reclusão em Moçambique são péssimas em todos os domínios: saúde, higiene, alimentação, segurança, etc., salvo excepção verificada pela LDH na Cadeia da Cabeça do Velho, na Cidade de Chimoio, e o Centro Aberto de Tete”.²⁶

A qualidade de tratamento médico é variável em função do estabelecimento prisional. Em geral, as condições sanitárias são caracterizadas pela falta de medicamentos e instalações sanitárias adequadas, ou indisponibilidade do pessoal dos serviços prisionais para transferir os reclusos doentes para hospitais fora das prisões. Tuberculose, malária, doenças de pele e HIV/SIDA são as principais doenças e causas de morte que afectam a população prisional, sendo por isso um problema crescente. Não existe um regime legal especial que possibilite a libertação antecipada dos reclusos em fase terminal da doença.²⁷

Os direitos humanos dos reclusos não estão a ser respeitados pelos serviços prisionais. Os reclusos são sujeitos à tortura e outros tratamentos degradantes nos vários estabelecimentos prisionais. Segundo aquele Relatório, os casos de tortura nas cadeias do país estão longe de pertencer ao passado, tendendo inclusive a aumentar de forma galopante. A LDH alerta para o facto da incidência de tais casos não ser devidamente conhecida em virtude do Estado nunca se ter mostrado interessado em documentá-los.²⁸

²⁶ LDH, *Direitos Humanos em Moçambique 2007*, pg. 31.

²⁷ Open Society Fundation, *Moçambique – o Sector da Justiça e o Estado de Direito*, pg. 98.

²⁸ LDH, *Direitos Humanos em Moçambique 2007*, pg. 29.

Os estabelecimentos prisionais não possuem regras mínimas sobre a segregação dos reclusos, tal como previsto “Regras Mínimas das Nações Unidas sobre o Tratamento de Reclusos”, nem própria Política Prisional, i.e., nos referidos estabelecimentos não estão a ser rigorosamente cumpridas as regras quanto à separação entre homens e mulheres, entre detidos que aguardam julgamento e reclusos condenados, jovens e adultos, sadios e os doentes, etc.²⁹

Iniciativas de educação e formação profissional para os reclusos

O PARPA II também estabelece a necessidade de se aumentarem as iniciativas de educação e formação profissional dos reclusos. Tendo em vista a concretização deste objectivo, o SNAPRI organizou um seminário em Outubro de 2008 para reflexão em torno da reabilitação e da reinserção social dos reclusos, com a participação dos técnicos da área, igrejas e ONGs nacionais e internacionais vocacionadas na área dos direitos humanos. Como resultado, o SNAPRI está a preparar uma estratégia de reabilitação para a reinserção social dos reclusos. Além destas acções, foram criados mecanismos para assegurar a formação técnico-profissional e o acesso à educação, a todos os níveis, aos reclusos.

O Ministro da Educação, em conformidade com os planos económicos e sociais do Governo, aprovou o Diploma Ministerial n.º 130/2002, de 7 de Agosto, o qual cria escolas secundárias das Cadeias Centrais de Maputo e Beira, bem como das Penitenciárias industriais e agrícolas de Nampula, Chimoio e Mabalane (Gaza), e do Centro de Reclusão Feminino de Ndlavela (Maputo).

As escolas criadas leccionam o ensino primário do 2.º Grau, o 1.º Ciclo do Ensino Secundário do Sistema Nacional de Educação (SNE) e promovem a alfabetização e a educação de adultos. Funcionando nas respectivas instituições prisionais, estão subordinadas ao Ministério da Educação, cabendo a este a supervisão pedagógica.

²⁹ Idem

Ainda no âmbito da reintegração social do recluso, o Governo incluiu nos Planos Económicos e Sociais do Governo dos anos 2007-2009 (PESs) um conjunto de acções, tendo sido:

(a) Reactivadas as actividades produtivas em todos os estabelecimentos prisionais como parte da reforma do sistema prisional e como parte da reeducação dos reclusos: actividades agrícolas em Mabalane, Hanhane, Bela-Vista, Tete e Manica; oficinas na Machava e Mabalane; pecuária em Mabalane, Ndlavela e Mieza; Piscicultura em Mabalane, Tete, Manica, Zambézia e Niassa. Padarias nas Cadeias da Beira, Dondo, Ntamatanda, Quelimane, Nampula e Niassa;

(b) Implementado o programa de formação técnico-profissional em áreas gráficas na cadeia Central de Maputo, carpintaria em Maputo e Nampula e serralharia em Maputo.

Apesar das acções adoptadas, a reintegração do recluso para a sua reinserção social continua a ser um grave problema, visto o número de reclusos ser muito elevado, as condições de reinserção criadas não serem suficientes para abarcar a toda a população reclusa, à falta de colaboração familiar e à dificuldade de se inserir no mercado de trabalho.

8.4. Recursos Disponibilizados para Melhoria das Infra-estruturas e

Recursos Humanos

O SNAPRI dispõe, desde 2008, de um orçamento próprio e de procedimentos de gestão autónomos relativamente à dotação orçamental do Ministério da Justiça. Com o projecto de acesso à justiça do PNUD e UE, iniciados em 2005, o SINAPRI também beneficia de financiamentos externos derivados dessas instituições internacionais – PNUD e UE.³⁰

De acordo com os dados constantes do Relatório da KPMG de Auditoria de Desempenho do Sector da Justiça, de Março de 2009³¹ a avaliação do financiamento

³⁰ KPMG, Relatório de Auditoria de Desempenho do Sector da Justiça, Março de 2009, pg. 75

³¹ KPMG, Idem.

estatal, entre 2006 a 2008, aponta para um aumento do orçamento do Estado atribuído ao SNAPRI (em 2006 o orçamento foi de 250.000,00 MT, em 2007 o orçamento foi aumentado para 300.000,00 MT e em 2008 um novo aumento para 350.000,00 MT).

De acordo com as conclusões da auditoria feita pela KPMG, a programação e a elaboração do orçamento não se encontra intimamente ligada ao número de reclusos. Existem disparidades na atribuição de recursos entre as diversas cadeias. O orçamento disponibilizado pelo Estado é baixo e insuficiente para o seu normal funcionamento, com excepção do Centro de Reclusão Feminino de Ndlavela. Os recursos atribuídos ao sector prisional não correspondem aos objectivos definidos para o sistema prisional.³²

8.5. Evolução da População Prisional face aos recursos disponibilizados

Em 2008, a população prisional era de 12.374, dos quais 5.033 se encontravam em situação de prisão preventiva e 7.341 condenados. Dos 5.033 em situação de detenção, 4.863 eram homens, 117 mulheres e 53 jovens/menores. Dos 7.341 condenados, 7.154 eram homens e 187 mulheres. Em 2009, o número de reclusos aumentou para 13.453. Entre estes, 4.704 são detidos e 8.749 são condenados. Dos 4.704 em situação de detenção, 4.607 são homens e 97 mulheres. Dos 8.749 condenados, 8.559 são homens e 287 mulheres. Do número actual de reclusos, 61% são jovens, com o seguinte perfil de escolaridade: i) 27% analfabetos, 40% EP1 - 1^a a 5^a classes, 20% EP2 - 6^a a 7^a classes; 11% Básico - 8^a a 10^a classes, 2% Médio - 11^a a 12^a classes.

De acordo com a citada auditoria realizada pela KPMG, não existe regularidade na elaboração do orçamento por recluso, havendo um desequilíbrio na distribuição de recursos entre as cadeias. Os recursos disponibilizados estimados em 21,903 ZAR não permitem garantir aos reclusos os seus direitos constitucionais básicos³³ e nem aos Serviços Prisionais prosseguirem as suas atribuições, com destaque para a eliminação

³² Vide pg. 81

³³ KPMG, Idem, pg. 77.

dos problema grave da superlotação nos estabelecimentos prisionais e para a criação das condições mínimas de reclusão.

Do acima exposto, constata-se que, na medida em que o orçamento dos estabelecimentos prisionais não está a ser elaborado em função de cada recluso e de cada unidade prisional, as infra-estruturas prisionais e as condições mínimas de reclusão não estão a acompanhar a evolução da população prisional. Desta forma, o orçamento disponibilizado não é suficiente para fazer face aos problemas enfrentadas no sector prisional (degradação dos estabelecimentos prisionais, superlotação, etc.).

8.6. Tratamento da mulher e jovens

O PARPA II prioriza o tratamento dos grupos especiais, designadamente as mulheres e os jovens. Por seu turno, a Política Prisional estabelece a necessidade de separação dos reclusos em função do sexo e idade, devendo ser criados, gradualmente, estabelecimentos prisionais especializados em função dos diferentes tipos de reclusos.

A situação prática actual mostra que as crianças que estão em conflito com a lei não beneficiam da devida protecção nos termos dos padrões mínimos consagrados nos instrumentos internacionais, incluindo a Convenção sobre os Direitos da Criança (Artigos 37 e 40), as Regras de Beijing para a Administração da Justiça Juvenil (1985) e as Directrizes de Riade para a Prevenção da Delinquência Juvenil (1998).³⁴

Da informação obtida junto da SNAPRI, no plano nacional existem três Centros Educacionais para menores imputáveis com idade superior a 16 anos e jovens com idade até aos 25 anos, situados em Chiungo, Matutuine e Nampula. Estão ainda em construção dois centros educacionais na Beira e Manica.³⁵

Existe um único Centro de Reclusão Feminino em Ndlavela com capacidade para cerca de 300 reclusas. Fora este, existem secções femininas a nível de todos as

³⁴ UNICEF, Nações Unidas, Moçambique - Relatório sobre a Pobreza na Infância em Moçambique, Um Análise da Situação e das Tendências, pg. 185

³⁵ Informação facultada pelo Director Nacional das Prisões na Entrevista havida no dia 19 de Agosto de 2009.

Províncias, existindo distritos sem secção feminina devido à pouca afluência de mulheres nas prisões.

Em face do exposto, é de louvar o esforço feito no sentido de conceder um tratamento específico às mulheres e aos jovens, embora o esforço realizada não se traduza ainda nas metas desejáveis e estabelecidas na Política Prisional e nos instrumentos internacionais que estabelecem regras mínimas de reclusão.

8.7. Balanço e Recomendações

O objectivo específico de “reformular o sistema prisional e garantir ao recluso um tratamento consistente com as normas e princípios internacionais dos direitos humanos” (§ 296 do PARPA II) ainda não foi alcançado embora tenha havido diversas acções nesse sentido conforme supra exposto.

Assim, constituem desafio ao sector: assegurar a formação e a reciclagem do pessoal prisional, reabilitar e construir as infra-estruturas prisionais, aumentar as iniciativas de educação e formação técnico profissional dos reclusos tendo em vista a sua reintegração social e assegurar os cuidados básicos de saúde aos reclusos, prosseguir com a reforma legislativa (aprovação dos instrumentos legais relevantes para o sector e supra mencionados).

Devido às péssimas condições de reclusão nas prisões moçambicanas e ao problema da superlotação, recomendamos a introdução de penas alternativas de prisão, através da aprovação da Lei sobre as Medidas Alternativas à Prisão. Verificados os requisitos, os condenados não devem ser mantidos em regime de reclusão, sendo aplicadas penas alternativas, como a prestação de serviços à comunidade ou entes públicos, sem prejuízo de ressarcimento material/patrimonial da vítima da conduta típica. Esta medida tem também a vantagem de reduzir os custos do sistema penitenciário, favorecer a re-socialização do autor do facto pelas vias alternativas, evitando-se o pernicioso contacto carcerário, bem como a consequente estigmatização.

Conclusões e recomendações

Conclusão geral

O acesso à justiça em Moçambique no período de 2005 a 2009 não melhorou, embora não se possa dizer que tenha regredido. Estamos a falar do benefício dos serviços públicos prestados pelas instituições do sector da justiça (Tribunais, Procuradoria Geral da República e instituições subordinadas, Ministério da Justiça e instituições subordinadas, o IPAJ e a parte judiciária da Polícia da República de Moçambique) á maioria dos cidadãos, neste caso, os carenciados e os que de uma maneira geral vivem no campo.

Se bem que as acções do Governo visando a melhoria do acesso à justiça pelos carenciados foram adequadamente articuladas no PARPA II, as duas matrizes que acompanham a “Pré-Avaliação do PARPA II no Sector da Justiça, Legalidade, Ordem e Segurança Públicas” (versão 10, de 19.08.2009) conduzida no âmbito do RAI pelo Governo e Parceiros, mostra que a maior parte dessas acções não foram realizadas e que as que foram aconteceram nos últimos anos do período analisado (2005- 2009), pelo que não se poderia esperar tanto em termos de impacto imediato.

Com efeito, a Pré-Avaliação realizada mostra que de um conjunto de 36 acções na área da reforma da justiça, legalidade, ordem e segurança públicas (excluindo as acções directamente ligadas à reforma legal) 20 acções (55.6%) foram iniciadas ou desencadeadas as respectivas acções preparatórias. Apenas 6 acções (16.17%) foram totalmente cumpridas. Outras 10 (27.8%) não foram cumpridas ou simplesmente não tiveram lugar. Das acções total ou satisfatoriamente realizadas destacam-se a redução do número de reclusos que aguardam pelo julgamento dentro dos centros prisionais no país ao longo dos anos analisados, o número cumulativo de magistrados judiciais nomeados por ano, número cumulativo de procuradores nomeados por ano. No entanto, acções decisivas como a nova Lei do IPAJ, a informatização dos cartórios dos tribunais judiciais, a aprovação da Política Nacional dos Direitos Humanos e a Reforma da PIC não tiveram lugar.

O grosso das acções realizadas aconteceram mais para o fim do período (entre 2008-2009) pelo que os seus efeitos não poderiam sentir-se no período analisado senão nos próximos anos, eventualmente daqui a 3 anos. Com efeito, das 36 acções identificadas na matriz apenas 8 (22, 2%) tiveram lugar no primeiro ano do quinquenio em análise (2006) e mesmo assim, contra 16 acções que tinham sido planificadas para aquele ano o que representou 50% de realizações do PARPA II naquele ano. No decisivo ano de 2007, em que se pode considerar que todas ou a maior parte das condições estariam criadas apenas foram realizadas (total ou parcialmente) 15 acções, representando 41,7% do total das acções do PARPA II para o sector da Justiça (menos a componente da reforma legal) e mesmo assim ficando-se em apenas 55, 6% das acções previstas para aquele mesmo ano de 2007 (27). Do conjunto das 36 acções, 20 delas deveriam ter lugar todos os anos, ou seja, são consideradas como acções correntes (e.g. novos assistentes jurídicos formados para o IPAJ, número de delegados distritais do IPAJ colocados, formação de juízes presidentes dos tribunais comunitários, novos tribunais comunitários que entraram em funcionamento, julgamento de casos pelos tribunais, construção de tribunais provinciais e distritais, inspecções efectuadas aos tribunais e número de casos tratados pelo GCCC). Destas 20 acções apenas 10 (50%) conseguiram inscrever alguma realização em todos os anos analisados, ou seja, não conheceram nenhuma quebra.

Deste quadro, pouco se poderia esperar do PARPA II como tendo traduzido efeitos imediatos na melhoria de acesso à justiça para os carenciados, que constituem a maioria e os mais afectados e necessitados na população moçambicana.

Relativamente à componente da reforma legal, a avaliação preliminar mostra que de um conjunto de 27 acções (sem contar com as respectivas sub-acções) apenas 9 foram realizadas (satisfatória ou parcialmente), representando 33,3%. Uma parte significativa das acções realizadas tiveram lugar em 2007/8 não se podendo esperar, por isso, um impacto imediato das mesmas. Importantes leis aprovadas em 2007, como a Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais (Lei nº 24/2007, de 20 de Agosto) e a nova legislação sobre o Ministério Público e respectivos magistrados ainda não tiveram uma completa

implementação em muitas das medidas aí previstas. Das acções não realizadas avultam as previstas no contexto do objectivo de unificação do sistema prisional, a Lei sobre o Orçamento dos Tribunais Judiciais e a reforma do Código das Custas Judiciais, não se esquecendo a reforma da legislação penal (substantiva e adjectiva).

O que se pode dizer ao momento sobre as acções previstas no PARPA II, tanto as não realizadas como as já iniciadas, é que com a sua adopção e caso sejam efectivamente implementadas, permitirão ao país dar passos significativos na melhoria do acesso à justiça pelos carenciados a partir do próximo quinquénio. Apontam-se nesse sentido as reformas legais adoptadas; o aumento de infra-estruturas relacionadas com o acesso à justiça, com especial enfoque à implantação dos palácios da justiça; e a celeridade processual, ligada à melhoria qualitativa das decisões proferidas pelos tribunais.

Em consequência, não é de se recomendar novas acções para o próximo PARPA visto que das acções previstas, várias não foram realizadas e entre as realizadas muitas delas não atingiram o seu ponto máximo de implementação. Sendo assim, a preocupação do próximo PARPA deve centralizar-se na execução das acções por implementar ou ainda por realizar. Outro sim, uma grande mudança do cenário do acesso à justiça em Moçambique, passa pela reconsideração completa de todo o quadro sistémico e institucional da administração da justiça, incluindo no quadro de uma revisão Constitucional.

Assistência Jurídica Estatal

A provisão de assistência jurídica ao cidadão necessitado ainda não foi plenamente assumida como um objectivo do Estado, entanto que uma atitude do Estado para com o cidadão. Nesta medida a melhoria da assistência jurídica estatal não é uma questão institucional do IPAJ ou da falta ou existência de uma lei actualizada sobre este serviço.

A falta de uma visão por parte do Estado sobre a assistência jurídica aos carentes está evidenciada nas hesitações observadas ao longo dos últimos anos sobre a atitude a

tomar relativamente ao serviço público para responder a este objectivo. Daí as dificuldades havidas na aprovação da nova Lei do IPAJ, da falta de uma ampla divulgação na sociedade do próprio processo de reforma e da falta de entrosamento do IPAJ com outros actores da sociedade civil que hoje, em muitas áreas concretas, fazem até muito mais que o IPAJ na prestação de uma assistência jurídica gratuita ou de baixo custo para cidadão.

Quando o Estado finalmente despertou em relação à justiça e com isso começou esta nova fase de reformas do sector (2004/6) tinha surgido uma ideia de reformulação do IPAJ, para uma instituição mais abrangente que comportasse no seu seio não apenas a componente de patrocínio e assistência jurídica, mas também a componente de informação e educação jurídicas, algo assim como um Instituto de Assistência Jurídica e Acesso ao Direito. Se entendia com essa abordagem que a questão de acesso à justiça implica o conhecimento pelos cidadãos dos seus direitos e deveres o que pressupõe uma acção proactiva por parte do Estado na promoção de uma educação e cultura jurídicas no plano mais geral e amplo da sociedade (vide esboço de Lei sobre o Sistema de Administração da Justiça, versão 2004). Mas esta ideia, com a qual previa-se algo mais profundo que a simples reforma do actual quadro institucional como pressupõe o actual esboço da próxima Lei do IPAJ, foi imediatamente abandonada.

Nestas circunstâncias, embora tenha havido melhorias relativamente ao número de cidadãos assistidos e apoiados pelo IPAJ (2005: 6,9 mil; 2006: 7,1 mil; 2007: 7,3 mil; 2008: 26,7 mil) em decorrência do aumento do número de técnicos colocados nos distritos e da dotação de um orçamento próprio para este serviço, os actuais níveis de assistência jurídica prestada pelo Estado aos cidadãos estão, em termos de quantidade, muito aquém da demanda e deixam muito a desejar no tocante à qualidade.

Seria desejável, por isso, que os actuais investimentos e esforços de reforma do IPAJ sejam conduzidos por meio de um movimento nacional de reflexão e de produção de um consenso nacional que culmine na renovação do contrato social entre o Estado e o cidadão nesta particular dimensão do acesso à justiça.

Uma das questões que deveria merecer especial atenção nesses esforços e no contexto da nova lei sobre o IPAJ (ainda em debate) é a clarificação do estatuto do

agente do IPAJ, tanto daqueles que fazem parte do quadro de pessoal como dos que estão fora dele, clarificando-se os seus direitos e regalias, os seus deveres, bem como responsabilidade disciplinar específicas. Isto poderá contribuir na solução de questões como as cobranças “suplementares” por parte dos agentes que recebem salários do IPAJ (que fazem parte do quadro de pessoal do IPAJ) bem como no mecanismo de cobrança feita pelos agentes fora do quadro.

Igualmente, parece razoável pensar-se num cenário em que parte das funções desempenhadas pelo IPAJ possam ser cumpridas indirectamente pelas organizações da sociedade civil, quer através de um processo de delegação de competências, quer através de um processo de descentralização na administração da assistência jurídica estatal, incluindo dos fundos do OE alocados através do IPAJ. Para este efeito, é de recomendar como uma das acções no contexto do próximo PARPA a aprovação pelo Estado de um estatuto próprio para os agentes das organizações da sociedade civil envolvidos na assistência e aconselhamento jurídicos, nomeadamente os “paralegais”, aliás, como recomenda a Comissão Africana dos Direitos Humanos e do Povos relativamente ao dever dos Estados membros da UA na garantia de um julgamento justo e equitativo. Neste mesmo contexto, um indicador de avaliação a considerar para o próximo PARPA é o “número de agentes da sociedade civil treinados e licenciados pelo e/ou com a colaboração do IPAJ”.

Um aspecto positivo que não deverá ser perdido de vista é que os novos Estatutos da Ordem dos Advogados prevêem que a última fase do estágio seja feita no IPAJ. Isto pressupõe que o IPAJ seja dotado de recursos financeiros para fazer deslocar aqueles profissionais para os distritos. Pensando num indicador neste contexto seria o “número de advogados da Ordem de Advogados em estágio nos distritos ao serviço IPAJ”.

Relação entre o investimento em infra-estruturas e recursos humanos e serviços prestados

No âmbito do que foi planeado o Governo aumentou o investimento para infra-estruturas e para formação de quadros tendo nos anos de 2007 e 2008 realizado maior

número de acções pertinentes a administração da justiça em Moçambique. Apenas no ano de 2008, o Governo formou 76 Magistrados Judiciais e do Ministério Público, 47 Oficiais de Justiça, 13 Administradores Judiciais Adjuntos, 10 Chefes de serviço (ao nível das provinciais) e 2 Técnicos, 19 Conservadores e Notários, 53 contadores verificadores superiores e 25 contadores verificadores técnicos. Ainda no mesmo ano o governo capacitou 3 magistrados no âmbito da Organização Judiciária; 18 Magistrados em técnicas de investigação criminal, tráfico de pessoas e bens – (mulheres e crianças), HIV-SIDA, 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. O Governo cumpriu significativamente em grande medida com o que foi planeado na área de infra-estruturas e formação/capacitação de recursos humanos, embora tendo ficado por implementar cerca de metade do que foi planificado.

O aumento do investimento para construção ou reabilitação de infra-estruturas e para formação e capacitação de quadros constituem elementos indispensáveis para os avanços registados, comparativamente a realidade nos anos anteriores, tendo se revelado que estas componentes continuam a ser elementos de extrema importância no processo de provisão da justiça para todos.

Entretanto, embora tenha havido melhorias resultantes do incremento em investimento nessas áreas ainda persistem algumas questões que reclamam maior atenção do Estado. Desde logo e apesar dos avanços registados, é importante frisar que os esforços empreendidos com vista a melhoria do sector devem continuar na medida em que o número de magistrados judiciais e do ministério público ao nível dos distritos e de outras zonas pouco avantajadas economicamente ainda permanece aquém do desejado. Há necessidade de aumento do número de profissionais especializados nas diversas áreas de direito tendo presente o aumento da população nos distritos e a complexidade de processos que as instituições do sector da justiça são chamadas a resolver.

A falta de visão do Estado relativamente a necessidade de informar ao cidadão mais pobre dos seus direitos e deveres também é um aspecto que constitui um obstáculo e que afecta o acesso desses cidadãos ao Direito e à justiça formal. Daí que não são

raras as vezes em que o cidadão recorre a outros meios de justiça informal com vista a obter a reposição de um seu direito violado. A lição a reter nestes casos é que para além da capacitação e formação de quadros do sector, o Estado deve desenvolver acções destinadas a informar ao cidadão dos direitos que lhe assistem e dos deveres a que o mesmo está vinculado.

Outro factor importante na componente de formação de quadros do sector da Justiça é a atenção que deve ser dispensada na relação entre o Centro de Formação Jurídica e Judiciaria (CFJJ) e as instituições de ensino superior que ministram os cursos de Direito. A especialização dos magistrados ao nível do CFJJ deve ser complementada pela instrução desses técnicos ao nível das instituições de ensino superior. Assim, é desejável que a formação ao nível de ensino superior seja mais completa possível no sentido de não deixar lacunas em aspectos básicos e elementares na formação dos magistrados ao nível do CFJJ. Isso iria permitir que pouco esforço e menos recursos fossem gastos para capacitação de magistrados no CFJJ em certas áreas que de antemão caberiam às instituições de ensino superior. Daí a necessidade urgente de direccionar recursos para a capacitação dos quadros das instituições de ensino superior, em especial as Faculdades de Direito da Universidade Eduardo Mondlane e da Universidade Católica, que são as que mais contribuem com formandos para os Cursos do CFJJ. Esta acção deve ter em vista as áreas sensíveis como os Direitos Humanos, legislação de terras e de outros recursos naturais e legislação para a protecção da mulher e criança. Ainda a acrescentar, não seria menos desejável que o desenho Curricular das instituições de ensino superior tivessem em atenção aos padrões definidos no Curricula do CFJJ. Uma ligação triangular entre as Faculdades de Direitos da UEM e UCM, o CFJJ e a Ordem dos Advogados é recomendável em vista da melhoria da qualidade dos futuros profissionais do Direito (juízes, procuradores e advogados). Assim, sugere-se a concepção de cursos de capacitação de docentes das Faculdades de Direito da UEM e UCM (numa primeira fase) em Direitos Humanos e legislação dos recursos naturais implementados conjuntamente pelo CFJJ e a Ordem dos Advogados como uma das acções/indicadores a inscrever no próximo PARPA de modo a que os investimentos no sector tragam resultados mais equilibrados do ponto de vista da qualidade dos profissionais que são formados.

Relativamente ao CFJJ, seria desejável que este se apresentasse como uma instituição autónoma do executivo e do judiciário (TS) de modo que a sua actividade científica e administrativa decorra em regime de plena autonomia no quadro de funcionamento das instituições do ensino superior (Artigo 114/2 da Constituição). Isto poderá resultar na melhoria da quantidade e qualidade dos profissionais que forma. Neste âmbito, o CFJJ deveria funcionar com base num contrato- programa assinado com o executivo em vista do PARPA e dos PES's, o que lhe permitiria uma sustentabilidade funcional e não dependendo tanto dos projectos que eventualmente metem mais dinheiro ou dinheiro mais flexível para a existência da instituição e comprometendo não só a qualidade da acção formativa mas também o cumprimento das acções assumidas perante o Governo. Finalmente, no que tange a componente infra-estrutural parece razoável considerar a ideia dos “palácios de justiça” como algo válido e a replicar para mais distritos, particularmente na sua componente “funcional” e não física (edifício), o qual igualmente deveria dispor de mais recursos para a componente de produção e divulgação de materiais de educação jurídica do cidadão.

O impacto das reformas legais planificadas e realizadas

Olhando para o conjunto das acções previstas no âmbito da reforma legal apercebemo-nos de uma intenção de uma reforma mais profunda e abrangente que encarasse os serviços e instituições ligadas ao sector da justiça como um todo e daí a necessidade de um quadro legal e institucional mais sistémico e holístico. Em consequência a necessidade de uma plataforma legal que servisse de base às várias reformas e sub-reformas dos vários sistemas e subsistemas de serviços e institucionais que integram a justiça. Essa base era a proposta “Lei do Sistema de Administração da Justiça”, bem como de uma reforma integrada dos diversos subsistemas como a justiça comum, administrativa, o Ministério Público e a Policia Judicial, bem como os tribunais comunitários.

No entanto, esta visão de uma reforma mais integrada e de certo modo mais profunda ou, se quisermos, uma reforma mais inovadora não passou de intenção, pois a referida Lei do Sistema da Administração da Justiça apesar de ter sido esboçada e

circulada em tempo entre os vários actores e sectores não venceu e em seu lugar apressou-se com a aprovação da Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais que em condições normais, tal como previsto no PARPA II, deveria ser antecedida por aquele instrumento de base. E a forma como foi conduzida a própria aprovação da Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais em termos de participação e envolvimento de todos os actores relevantes do sector e da sociedade em geral parece justificar hoje o pouco impacto que a mesma trouxe, o desconhecido a que está voltada entre os círculos mais amplos da sociedade e alguns dos impactos adversos que a mesma trouxe para o cidadão comum.

Dentre dos instrumentos legais aprovados ou revistos destacam-se em termos de produção visível de impacto, a revisão do Código de Processo Civil na parte relativa a não distinção em sede de processo entre o advogado- estagiário e o advogado encartado, permitindo que os cidadãos possam recorrer tanto a um como a outro para defesa dos seus casos junto dos tribunais e independentemente da natureza e do valor envolvido. Igualmente é de apontar a reforma da legislação sobre o Ministério Público e da respectiva máquina operativa, a Procuradoria-Geral da República e instituições subordinadas, que trouxe uma maior clareza e garantias da legalidade na acção dos Procuradores. Mas os novos Estatutos dos magistrados (juizes e procuradores) trouxeram resultados diferentes na motivação profissional e social por parte destes, dado que muitos dos direitos e regalias previstas não entraram em vigor ou são concretizadas de forma diferente de tribunal para tribunal ou de contexto para contexto.

Mas a reforma e apesar das boas intenções, trouxe alguns resultados adversos, em particular a nova Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais. Concretamente, pelo facto de a nova Lei deferir a competência das acções de alimentos para os tribunais distritais de 1ª Classe e ao mesmo tempo dispor que enquanto tais tribunais não entrarem em funcionamento as acções de alimentos devem ser interpostas junto dos tribunais provinciais já que não cabem nas competências dos actuais tribunais distritais todos tidos como de 2ª., enquanto não for aprovada e publicada a classificação dos tribunais (Art. 115 da Lei 24/2007). Efectivamente, passam quase dois anos desde a entrada em vigor da referida lei sem que os tribunais distritais de 1ª classe tenham entrado em funcionamento, e desde lá para cá a justiça ficou mais distanciada do cidadão abraços

com casos de regularização de poder parental e dever de assistência (alimentos), dado que situações que antes eram resolvidas a nível do Distrito agora têm de ser dirimidas a nível da província, desencorajando cidadãos no recurso à justiça formal para a resolução de conflitos dessa natureza. Como se sabe, estas situações afectam mais a mulher e a criança.

Num outro plano e relativamente as custas judiciais, com o fim de permitir um exercício mais amplo do direito ao recurso pelo cidadão e como parte do objectivo do “julgamento justo e equitativo”, a nova reforma prevê que a falta de pagamento de preparos para recursos em processo cível não traga como consequência o arquivamento e extinção automática do recurso e com isso a possibilidade do desfecho do caso pelo seu trânsito em julgado tal como acontecia à luz dos comandos legais anteriores. Portanto, agora os recorrentes têm um período de quase um ano dentro do qual se podem organizar financeiramente e voltar para o tribunal para pagar os custos judiciais do recurso para que este possa ser tramitado. No entanto, esta solução inovadora para o recorrente não foi acompanhada da revisão do Código das Custas, o que faz com que na prática os tribunais continuem a exigir os preparos dentro dos prazos anteriores sob pena de se considerar o recurso como abandonado sem se esperar pelos novos prazos indicados na legislação processual. Mas esta medida em si é considerada algo controversa pelos juízes e procuradores, dizem que enquanto se confere maiores garantias processuais a uma parte (neste caso à parte vencida) se frustra as expectativas do outro interveniente processual (a parte que ganha a causa) que fica agora facilmente a mercê da parte vencida que pode usar deste “direito” processual como um expediente para fazer simplesmente atrasar o fim do caso e com isso o cumprimento das eventuais obrigações que lhe impôs o tribunal de primeira instância.

Proximidade entre o cidadão e a Justiça

As questões que se colocam nesta dimensão do acesso à justiça são particularmente a distância entre o cidadão e os tribunais de 1ª instância, o acesso ao recurso das decisões dos tribunais de 1ª e/ou de 2ª instância (estes últimos quando existem no sistema judicial analisado), a celeridade processual, a qualidade e justeza das

decisões, a independência e imparcialidade dos juizes e os custos financeiros para o andamento dos processos junto dos tribunais. No entanto, em países como Moçambique deve-se acrescentar a estes factores a questão do conhecimento da lei por parte dos cidadãos e, ligado à esta, a relevância da justiça formal perante outros mecanismos de composição de interesses e de resolução de conflitos, nomeadamente os tribunais tradicionais, religiosos e outros afins. E ainda, há que ter em conta os tribunais comunitários que em Moçambique se apresentam como uma justiça colocada a meio caminho entre as chamadas justiças “não formais” (tradicional e religiosa) e a justiça “formal” (do Estado).

No que se refere à distância entre o cidadão e os tribunais, o cenário não mudou tanto perante um quadro caracterizado por tribunais colocados nas sedes distritais e geralmente distantes dos principais aglomerados populacionais e onde as vias de acesso e meios de transporte são, em regra escassos ou muito caros para o cidadão comum. E mesmo assim, ainda há distritos do país que não contam com um tribunal e por essa via com uma Procuradoria distrital, pese embora se regista uma melhoria com a redução do número de distritos sem tribunais em 2009 por comparação com 2005.

Como parte da estratégia da melhoria da proximidade do cidadão é de se aplaudir e encorajar as acções levadas a cabo no âmbito do “Projecto Apoio ao Cidadão no Acesso à Justiça” do Ministério da Justiça em parceria com o PNUD e financiado pela UE, que embora circunscrito ainda 6 distritos, distribuídos por 3 Províncias, Ribaué e Moma (Nampula), Cheringoma e Búzi (Sofala) e Massinga e Morrumbene (Inhambane) tem começado a dar nas vistas com resultados e lições aprendidas muito interessantes no contexto dos esforços do Governo de melhoria do acesso à justiça pelos carenciados. Dentre estas acções destaca-se a construção e funcionamento das casas ou “Palácios da Justiça”. No entanto, seria desejável que os Palácios da Justiça não fossem tomados apenas no seu aspecto físico mas também e sobretudo no seu aspecto de uma forma de organização e administração da justiça na base (distrito e níveis inferiores). Nesta perspectiva os palácios da justiça não precisam necessariamente apresentar-se em forma física, como um edifício, mas sim como um tribunal em acção, o que traria como resultado que a ideia de palácio da justiça estivesse presente mesmo nos distritos onde

estes edifícios não foram construídos, permitindo que as instituições do sector possam funcionar com o modelo desenvolvido pelos Palácios da Justiça: uma atitude mais responsável e amigável perante o cidadão, maior coordenação e comunicação institucional, um canal ou ponto único de atendimento inicial ao cidadão que procura a justiça e um mecanismo de informação para o cidadão sobre o ponto de situação do seu processo enquanto transita pelas várias instituições e intervenientes da justiça, neste caso como um “balcão de atendimento único da Justiça (*one stop shop*). Por outro lado, a ideia de “palácio de justiça” pode ser aproveitada como um conceito “de deslocação da alçada”, por tanto, de um tribunal (e procuradoria) móvel em que o juiz se faz presente nos diversos pontos do distrito ou da sua área de jurisdição territorial em vez de ficar fixo na sede do distrito à espera de ser “descoberto” ou acedido pelos cidadãos. Quer dizer, é o tribunal que encurta a distância do cidadão sem esperar que as vias de acesso melhorem, que o transporte se torne mais acessível para o cidadão ou que este tome conhecimento da existência do tribunal do Estado. É preciso desmistificar a justiça formal para que esta deixe de ser vista como a “justiça dos outros” ou a “justiça da vila” pela maioria do cidadão.

As reformas legais e todos os esforços do Governo e do sector têm estado igualmente orientados para a remoção dos custos financeiros como um dos obstáculos no acesso à justiça. Mas todas as medidas que se tomem neste contexto esbarram-se com uma barreira quase sagrada e inamovível: o Código das Custas Judiciais vigente. Pois, enquanto este não for revisto e minimizado o peso financeiro para o pobre que decorre da sua aplicação de nada servirão todas as medidas e reformas que forem tomadas na periferia desse código. Sabe-se por exemplo que mesmo o “mecanismo de atestado de pobreza” tem ajudado pouco pois em vez de facilitar o acesso aos tribunais pelos carenciados se tem mostrado ser um obstáculo na medida em que o cidadão necessitado tem de pagar valores nada insignificantes junto das estruturas do seu local de residência para a obtenção do documento comprovativo de estado de pobreza.

Algumas das áreas em que se pode assinalar melhorias no período analisado são a celeridade processual e a qualidade e justeza das decisões judiciais. Isto fica evidenciado pela subida do número de casos resolvidos pelos tribunais judiciais, dos

processos em recurso resolvidos e baixados pelo Tribunal Supremo, bem como pela subida de intervenções da Procuradoria- Geral da República no âmbito da perseguição criminal e da garantia dos direitos do arguido (detido) e a redução do número da população prisional sem julgamento ou sem a sua situação de detenção legalizada pelo Juiz.

Esta melhoria é, evidentemente, fruto da concorrência de acções como a formação e colocação de magistrados (juízes e procuradores) com nível superior nos distritos, as inspecções regulares conduzidas pelo Conselho Superior da Magistratura Judicial e as levadas a cabo pela Procuradoria- Geral da Republica, a introdução dos processo de monitoria e avaliação do desempenho dos juizes e procuradores, o crescente aumento do número de advogados, a afectação de agentes da polícia com o nível superior formados pela ACIPOL para a PIC, a contínua capacitação dos oficiais de justiça, as novas exigências académicas impostas aos escrivães dos tribunais e a contínua melhoria dos salários dos juizes e procuradores.

Mas embora estes avanços sejam muito diminutos relativamente aos níveis de demanda, há um aspecto muito encorajador e que permite olhar para os próximos anos com boas perspectivas: o sector poderá dar um grande salto na celeridade processual caso sejam adequadas e atempadamente efectivadas a entrada em funcionamento dos tribunais distritais de 1ª.classe, a entrada em funcionamento dos tribunais superiores de recurso e a ampla efectivação da figura do administrador do tribunal, bem como a questão dos direitos e regalias dos juízes e procuradores.

Quanto à independência e imparcialidade dos juízes é preciso entender esta questão como algo estrutural e em grande medida decorrente da matriz traçada na Constituição da República de Moçambique através de um processo nitidamente hierarquizado e vertical de nomeação, colocação e movimentação de juízes e procuradores o qual se desenvolve num quadro de permanente tensão com as garantias de independência e imparcialidade dos juízes e das garantias e exigências da legalidade na actuação dos agentes do Ministério Público. Até porque a experiência ao longo dos anos em Moçambique mostra que na prática, esse arranjo constitucional tem-se traduzido numa estreita dependência da Procuradoria-Geral da República com o

executivo através da figura do Presidente da República que é, ao mesmo tempo, o Chefe do executivo.

Neste quadro, é preciso entender tanto a situação do Juiz como do Procurador moçambicano cuja acção e actuação transcorre dentro do circunstancialismo, agravado por um quadro de correlação de forças entre os poderes legislativo, executivo e judicial muito a desfavor deste último, para além de todo o contexto geral do Estado de Direito Democrático ainda muito incipiente em que o país se encontra. Nestas circunstâncias não é suficiente medir a independência e a imparcialidade do judiciário através de indicadores clássicos como a existência ou não de interferência directa dos centros reais do poder político (o Governo, os interesses corporativos e outras elites sociais) nas decisões dos tribunais ou das procuradorias porque basta a consciência por parte do juiz ou do procurador sobre a realidade da instituição em que está inserido e de como essa realidade está intimamente amarrada ao seu futuro como profissional e como indivíduo para que este tenha cautelas e saiba medir os passos que dá em cada caso concreto que tenha em mãos. Quer-nos parecer, pois, que o que existe em Moçambique é uma realidade de “auto-limitação” induzida na independência e imparcialidade dos tribunais.

Para tornar mais complicada esta questão da imparcialidade e independência dos juízes e da garantia da legalidade na actuação dos agentes do Ministério Público acrescenta-se a este quadro um outro elemento estrutural, a corrupção. É preciso entender que tanto o juiz como o procurador são pessoas que vivem neste país e, como qualquer moçambicano, sofrem das mesmas pressões sociais (do meio, do grupo, da família, etc.) especialmente de índole económicas e financeiras, numa luta de sobrevivência para a maioria dos moçambicanos, de reafirmação para uns e ainda de opulência para um outro grupo e onde parece dar-se entender que todas as oportunidades e meios servem para se ganhar qualquer dessas batalhas.

Impacto das reformas do sector prisional

A avaliação do grau de concretização do objectivo específico de “reformular o sistema prisional e garantir ao recluso um tratamento consistente com as normas e princípios

internacionais dos direitos humanos” (§ 296) passa também pela avaliação do grau de realização das acções concretas definidas pelo PARPA II com vista a atingir esse objectivo, designadamente a necessidade de “a) reformar e unificar o sistema prisional; b) melhorar as condições habitacionais do sistema prisional; c) assegurar a formação e reciclagem do pessoal prisional; d) construir e reabilitar as infra-estruturas prisionais; e e) aumentar as iniciativas de educação e formação profissional para os reclusos”.

A conclusão geral que se faz é de que o objectivo de “*garantir ao recluso um tratamento consistente com as normas e princípios internacionais dos direitos humanos*” está longe de ser atingido. É certo que foram dados alguns passos importantes, principalmente no âmbito da unificação formal do sistema prisional, como a criação do SNAPRI (Serviço Nacional de Prisões, Decreto n.º 17/2006, de 17 de Maio) que resulta da junção da então da Direcção Nacional dos Serviços Prisionais do Ministério da Justiça e do Departamento de Administração Prisional do Ministério do Interior e a correspondente afectação dos meios humanos, financeiros e patrimoniais das instituições ora extintas ao SNAPRI, bem como a passagem à gestão do SNAPRI dos estabelecimentos de detenção e de execução de penas privativas de liberdade, ora dependentes do Ministério do Interior. Igualmente foram realizadas algumas obras de construção e reabilitação de estabelecimentos prisionais (e.g., construção de uma nova Cadeia de Xai-Xai, a reabilitação da Penitenciária Industrial de Nampula, a reabilitação da Cadeia Civil da Beira e de Moma, estas duas no contexto do Projecto “Palácios da Justiça”) e a entrada de uma secção juvenil na Penitenciária Industrial de Nampula. Outras acções a destacar são a criação de escolas secundárias das Cadeias Centrais de Maputo e Beira, bem como das Penitenciárias industriais e agrícolas de Nampula, Chimoio e Mabalane (Gaza), e do Centro de Reclusão Feminino de Ndlavela (Maputo), através do Diploma Ministerial n.º 130/2002, de 7 de Agosto; a implementação de programas de prevenção, combate e mitigação do HIV/SIDA no seio da população reclusória; e reactivação das actividades produtivas em todos os estabelecimentos prisionais como parte da reforma do sistema prisional e como parte da reeducação dos reclusos.

Mas estas acções são quase que uma gota no ocean, se considerarmos a gravidade da situação prisional em Moçambique. Aliás, do confronto estabelecido entre o referido objectivo e as acções efectivamente planeadas e realizadas pelo Governo no âmbito da implementação do PARPA II e dos princípios estabelecidos na Política Prisional e Estratégia da sua Implementação (Resolução n.º 65/2002, de 27 de Agosto), constata-se que as acções realizadas não foram suficientes para resolver os principais problemas enfrentados no sistema prisional. Ainda persiste o grave problema da superlotação dos estabelecimentos prisionais, as péssimas condições sanitárias da população reclusa e a dificuldade de assegurar cuidados básicos de saúde, a necessidade de reintegração social dos delinquentes, a falta de motivação e profissionalismo no seio do pessoal e as dificuldades financeiras.

A recomendação essencial para o sector prisional é a necessidade de se cumprir com as acções previstas no PARPA II, em especial a implementação na prática da unificação do sistema prisional, a reabilitação, construção e apetrechamento das infra-estruturas prisionais, melhoria das condições sanitárias e de alimentação e a formação técnico vocacional do recluso para a sua reintegração social e não se esquecendo a formação e reciclagem do pessoal em serviço nas prisões na área dos Direitos Humanos. Todas estas acções estão previstas no PARPA II. Mas acções importantes como a “Lei sobre as Medidas Alternativas à Pena de Prisão” e um regulamento sobre as “Regras para o tratamento dos Reclusos” não estavam consagradas no PARPA II pelo que é de recomendar a sua consideração no próximo PARPA.

Anexos

Matriz de acções planificadas e realizadas

Lista de entrevistas

Termos de Referências

Bibliografia

Santos, Boaventura de Sousa e Trindade, João Carlos (2003); «Conclusões»; *in* Santos, Boaventura de Sousa e Trindade, João Carlos (org.); *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*; Porto: Afrontamento; Vol II; pp. 525-580.

Gomes, Conceição; Fumo, Joaquim; Mbilana, Guilherme; Santos, Boaventura de Sousa (2003); «Os tribunais comunitários»; *in* Santos, Boaventura de Sousa e Trindade, João Carlos (org.); *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*, Vol II; Porto: Afrontamento; pp. 189-340.

Araújo e José (2007); *Pluralismo jurídico, legitimidade e acesso à justiça. Instâncias comunitárias de resolução de conflitos no Bairro de Inhagoia «B»* — Maputo; Oficina do CES; 284; Coimbra: CES.

Comoane, Paulo (2007); *Access to Justice and Rule of Law*; Maputo, disponível em http://www.undp.org/legalempowerment/reports/National%20Consultation%20Reports/Country%20Files/19_Mozambique/19_3_Access_to_Justice.pdf

OSISA (2006); *Moçambique. O Sector da Justiça e o Estado de Direito*

Meneses, Maria Paula; Fumo, Joaquim; Mbilana, Guilherme; Gomes, Conceição (2003); «As autoridades tradicionais no contexto do pluralismo jurídico»; in Santos, Boaventura de Sousa e Trindade, João Carlos (org.); *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*, vol II; Porto: Afrontamento; pp. 321-420.

Sachs, Albie; Welch, Gita Honwana (1990) *Liberating The Law. Creating Popular Justice in Mozambique*; London e New Jersey: Zed Books.

Trindade, João Carlos e Pedroso, João (2003); «A caracterização do sistema judicial e do ensino e formação jurídica»; in Santos, Boaventura de Sousa e Trindade, João Carlos (org.); *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*; Vol. I; Porto: Afrontamento; pp. 259-318.

Francisco, António Alberto da Silva (2003); «Reestruturação económica e desenvolvimento»; in Santos, Boaventura de Sousa e Trindade, João Carlos (org.); *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*; Porto: Afrontamento, Vol I; pp. 141-178.

Araújo, Sara (2008), [O Estado e as instâncias comunitárias de resolução de conflitos em Moçambique](#), comunicação apresentada na/o 12th CODESRIA General Assembly - Governing the African Public Sphere, Yaoundé, 07 a 11 de Dezembro.

LDH (2007); *Direitos Humanos em Moçambique*; Maputo