



UNITED NATIONS
UNIVERSITY
UNU-WIDER

WIDER Working Paper 2020/134

Estado de Direito e independência judicial

João Carlos Trindade*

Outubro 2020

In partnership with



United Nations University World Institute for Development Economics Research

wider.unu.edu

Este estudo foi conduzido no âmbito da componente sobre Moçambique do programa Desenvolvimento Económico e Instituições (EDI), financiado com o apoio do UK Aid do Governo do Reino Unido em colaboração com o programa Crescimento Inclusivo em Moçambique (IGM), financiado pelos Governos da Finlândia, Noruega e Dinamarca. A Directoria do Programa EDI inclui as seguintes instituições que trabalham em parceria: Oxford Policy Management, University of Namur, Paris School of Economics e Aide à la décision économique.

Resumo: O Estado de Direito e a independência judicial ainda são um projecto por concretizar em Moçambique. As diferentes tentativas de reforma do sistema de justiça até aqui experimentadas, principalmente após a mudança de orientação política e estratégica imprimida a partir da Constituição de 1990, tiveram sempre um cunho imediatista e conjuntural, sob pressões internas e externas nem sempre claras ou bem-intencionadas. É preciso levar a cabo uma verdadeira reforma estrutural para que o Poder Judicial se afirme como verdadeiro poder e, desse modo, favoreça o crescimento equilibrado das empresas, o aumento da produtividade, do investimento e do emprego, e, concomitantemente, a defesa dos direitos e dos legítimos interesses dos indivíduos e dos grupos com menos recursos económicos.

Palavras-chave: desenvolvimento económico, Estado de Direito, independência judicial, Moçambique, reforma da Justiça

Classificação JEL: K40

Nota: Esta é a versão original em Português. The translated working paper in English is available [here](#).

*Magistrado judicial jubilado. Actual Presidente do Conselho Directivo da Organização Não-Governamental Centro Terra Viva – Estudos e Advocacia Ambiental (CTV), Maputo, Moçambique. *E-mail:* joaocarlosttrindade@gmail.com.

Este estudo foi preparado no âmbito do projecto UNU-WIDER [Crescimento inclusivo em Moçambique – reforçando a investigação e as capacidades](#).

Copyright © UNU-WIDER 2020

Informações e pedidos: publications@wider.unu.edu

ISSN 1798-7237

Texto dactilografado preparado por Adriana Barreiros.

O *United Nations University World Institute for Development Economics Research* fornece análises económicas e consultoria sobre políticas, com o objectivo de promover o desenvolvimento sustentável e equitativo. O Instituto iniciou as suas operações em 1985, em Helsínquia, Finlândia, como o primeiro centro de investigação e formação da Universidade das Nações Unidas. Hoje, é uma mistura única de *think tank*, instituto de investigação e agência das Nações Unidas, fornecendo uma gama de serviços, desde consultoria política a governos a investigação original disponível gratuitamente.

O Instituto é financiado com a receita de um fundo de dotação, com contribuições adicionais para o seu programa de trabalho da Finlândia, da Suécia e do Reino Unido, além de contribuições direccionadas para projectos específicos de vários doadores.

Katajanokanlaituri 6 B, 00160 Helsínquia, Finlândia

As opiniões expressas neste artigo são da responsabilidade do(s) autor(es) e não reflectem necessariamente as opiniões do Instituto ou da Universidade das Nações Unidas, nem dos doadores do programa / projecto.

1 Introdução

O presente texto aborda um dos temas mais inquietantes e controversos com que se debatem os Estados e as sociedades democráticas, qualquer que seja o nível de desenvolvimento ou o lugar que ocupam no sistema mundial¹.

Os princípios do Estado de Direito e da independência do Poder Judicial são valores inscritos nas declarações universais e regionais dos direitos humanos e nos grandes pactos sobre os direitos civis, políticos, económicos e sociais, pelo que a sua adopção por todos os países — incluindo os que passaram por processos recentes de transição democrática — mostra-se uma exigência da comunidade internacional, mesmo admitindo que a afirmação desses valores pressupõe uma cultura e um ambiente jurídico-cultural forjados em longos processos de socialização e aculturação (Canotilho 1993: 8).

À escala global, os tribunais encontram-se hoje pressionados por dois movimentos reivindicativos de sentido contrário: um vindo de cima para baixo e outro da base para o topo (Lauris & Fernando 2010: 135). O primeiro reclama do Judiciário uma resposta profissional, eficiente e célere, considerada indispensável para a realização dos objectivos do desenvolvimento económico e para o estabelecimento de um clima de estabilidade, previsibilidade e segurança jurídica para encorajar novos investimentos (The World Bank 2004: 16; Dakolias & Said 1999: 1). O segundo exige dele capacidade, legitimidade e independência para poder assumir o seu importante papel na afirmação dos direitos, liberdades e garantias constitucionalmente consagrados e na inclusão das camadas mais pobres da população no contrato social (B. S. Santos 2014: 35).

Para que qualquer destas correntes de pressão veja alcançados os seus propósitos, é indispensável que a organização político-estatal esteja limitada pelo direito e disponha de instituições, de procedimentos de acção e de formas de revelação dos poderes e competências que, no dizer de Canotilho (1999: 21), permitam salvaguardar “a *liberdade* do indivíduo, a *segurança* individual e colectiva, a *responsabilidade* e *responsabilização* dos titulares do poder, a *igualdade* de todos os cidadãos e a *proibição* de discriminação de indivíduos e de grupos”.

A análise que propomos à concreta configuração do Estado de Direito e da independência judicial em Moçambique começa por identificar os principais problemas que subsistem no enquadramento institucional dos órgãos de justiça e também na formulação e execução das políticas públicas do sector. Em seguida procura explicar em que medida a ineficiência do Judiciário se reflecte negativamente no desenvolvimento económico e social, designadamente nas áreas da economia mais susceptíveis de gerar conflitos entre os agentes privados e entre estes e o Estado. Por último, dá uma indicação dos desafios mais relevantes que a administração da justiça vai enfrentar num futuro imediato e a mais longo prazo, para que as reformas estruturais que se propõem não se traduzam em mais um exercício falhado e produzam os resultados que a sociedade reclama.

¹ O conceito de *sistema-mundo* ou *sistema mundial*, baseado na divisão inter-regional e transnacional do trabalho, classificando os países em centrais, semiperiféricos e periféricos, foi desenvolvido por Fernand Braudel e ampliado por autores como Immanuel Wallerstein, Giovanni Arrighi e Samir Amin. Veja-se, por todos, Wallerstein (2004).

2 Caracterização do sistema judiciário²: fraquezas e potencialidades

O percurso seguido pela justiça moçambicana desde que foi aprovada a primeira Lei de Organização Judiciária³ tem sido amiúde objecto de análise e de trabalhos de pesquisa, mais ou menos completos e abrangentes, que nos permitem ter hoje um conhecimento efectivo dos constrangimentos e bloqueios que continuam a afectar o seu desempenho funcional.

Dentre os vários estudos realizados nos últimos vinte anos, tiveram especial impacto o *Projecto de investigação sobre a pluralidade das justiças em Moçambique* (1997–2000), levado a cabo numa parceria entre o Centro de Estudos Africanos da Universidade Eduardo Mondlane (CEA-UEM), o Centro de Formação Jurídica e Judiciária (CFJJ) e o Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES)⁴ e, mais recentemente, o *Estudo exploratório sobre o acesso à justiça e o desempenho funcional dos tribunais em Moçambique* (2018–19), fruto de um protocolo de cooperação entre a Associação Moçambicana de Juizes (AMJ) e o CES⁵.

As conclusões de ambos mostram que não houve, no lapso de tempo decorrido, mudanças significativas que mexessem com a estrutura do sistema. As reformas levadas a efeito em diferentes momentos — acompanhando, *grosso modo*, os desenvolvimentos constitucionais de 1990 e de 2004 — tiveram sempre um carácter imediatista e conjuntural, fruto de uma visão parcial e enviesada, sob influências internas e externas de múltiplo sentido. Podem distinguir-se três tipos de reformas, que resumiremos de seguida:

a) as que tiveram por objectivo aumentar a eficiência e a capacidade de resposta dos tribunais e outros órgãos judiciários às demandas que lhes são dirigidas. Incluem-se nelas a criação dos tribunais superiores de recurso e das secções especializadas em matéria comercial nos tribunais judiciais de província, a introdução de novos meios alternativos de resolução de litígios de natureza comercial⁶ e de sistemas de informatização dos tribunais e procuradorias;

b) as que procuraram elevar os níveis de probidade e integridade do sistema e garantir a segurança e a certeza nos negócios jurídicos, destacando-se o combate à corrupção e as consequentes alterações à estrutura do Ministério Público e do actual Serviço Nacional de Investigação Criminal (SERNIC)⁷; e

² Sempre que, no presente texto, utilizarmos as expressões *sistema de justiça*, *sistema judiciário* ou, simplesmente, *administração da justiça*, queremos referir-nos ao conjunto de órgãos, entidades, instituições ou âmbitos do Estado que, directa ou indirectamente, concorrem para o exercício da função jurisdicional, exercida pelos tribunais. Nesse conjunto, além dos próprios tribunais, cabem o Ministério Público, os órgãos de polícia judiciária, o Ministério da Justiça, o Instituto de Patrocínio e Assistência Jurídica (IPAJ) e a Ordem dos Advogados, o Serviço Nacional Penitenciário (SERNAP), as instituições de ensino e formação jurídica, os serviços de Medicina Legal, as organizações sociais e comunitárias e outras entidades envolvidas no auxílio a essa função.

³ A Lei n.º 12/78, de 2 de Dezembro.

⁴ Veja-se Santos, Trindade et al. (2003).

⁵ Veja-se Fernando et al. (2019).

⁶ Veja-se a Resolução n.º 1/CJ/2017, de 25 de Agosto, do Conselho Judicial, que aprova o Regulamento dos Serviços de Mediação nos Tribunais Judiciais.

⁷ Correspondente à Polícia Judiciária.

c) as que visaram o alargamento do acesso ao direito e à justiça, mediante o reforço das estruturas de assistência jurídica e judiciária e de resolução de conflitos e a extensão da rede dos tribunais judiciais (Fernando et al. 2019: 275).

2.1 A criação dos tribunais superiores de recurso e das secções comerciais nos tribunais judiciais de província

A última revisão constitucional, ocorrida em 2004, tal como a que a antecederia em 1990, trouxe importantes alterações à área da justiça, abrindo renovadas esperanças de *um salto qualitativo no seu funcionamento*. Cremos ser de destacar o reconhecimento do pluralismo jurídico, como realidade sociológica indesmentível; a redefinição das categorias de tribunais existentes em Moçambique, incluindo entre elas os tribunais comunitários, que passaram a ter, formalmente, dignidade constitucional; a abertura de espaço para o reequacionamento da hierarquia dos tribunais judiciais e a especialização das jurisdições; a introdução, enfim, de novos órgãos de gestão e disciplina das magistraturas — o Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público e o Conselho Superior da Magistratura Judicial Administrativa.

A nova Lei de Organização Judiciária (Lei n.º 24/2007, de 20 de Agosto)⁸, ficou, todavia, muito aquém das expectativas. O modo lento e descoordenado como se processou a respectiva implementação revela mesmo, uma vez mais, sinais de alguma falta de sentido estratégico na gestão das políticas públicas da Justiça. Basta referir, por exemplo, que, tendo a Lei fixado o prazo de um ano, após a publicação, para a entrada em funcionamento dos tribunais superiores de recurso, estes apenas começaram a ser instalados em 2011, em condições de extrema precariedade, e somente em 2015 passaram a operar em pleno nas três regiões do país.

Os tribunais superiores de recurso viram condicionada a sua capacidade de resposta pela recepção abrupta da esmagadora maioria dos processos pendentes no Tribunal Supremo, ficando desse modo congestionados à nascença⁹. E como as alterações à legislação processual e à gestão e organização interna dos tribunais também não lograram quebrar os bloqueios onde eles se faziam sentir, não se pode dizer que tivesse havido melhorias substanciais, nem quanto à celeridade, nem quanto à qualidade do serviço prestado.

Se verificarmos a Tabela abaixo, que compara os dados estatísticos do movimento processual registado nos anos de 2012 e 2013 (os dois primeiros anos de funcionamento dos tribunais superiores de recurso) com o dos dois anos judiciais mais recentes (2018 e 2019), observamos, no geral, uma tendência sempre crescente do número de processos transitados e, relativamente aos tribunais superiores de recurso, só no último ano se verificou uma ligeira diminuição. Ainda assim, não deixa de ser significativo que, em apenas sete anos de funcionamento, as pendências nestes tribunais se situem na ordem dos quase 5.000 processos...

⁸ Esta Lei foi, posteriormente, sujeita a duas alterações pontuais, afectando algumas das suas disposições, nos termos das Leis n.ºs 24/2014, de 23 de Setembro, e 11/2018, de 3 de Outubro.

⁹ Na Tabela 1, referente ao movimento processual registado nos tribunais judiciais, pode verificar-se que, em 2012, o primeiro ano de funcionamento efectivo dos tribunais superiores de recurso, estes receberam a pesada ‘herança’ de 4.503 processos, que haviam tramitado anteriormente no Tribunal Supremo. Desde então, pese embora todo o esforço empreendido, a pendência manteve-se com poucas variações, atingindo os 4.901 processos no final de 2019.

Tabela 1: Movimento processual nos tribunais judiciais

2012				
	Pendentes	Entrados	Findos	Transitados
T. Supremo	197	72	108	161
T. S. Recurso	-	4.503	479	4.024
T. J. Província	61.096	32.863	33.699	60.260
T. J. Distrito	85.902	67.910	68.535	85.277
TOTAL	149.722	105.348	102.821	149.722
2013				
	Pendentes	Entrados	Findos	Transitados
T. Supremo	161	42	117	86
T. S. Recurso	4.024	1.151	573	4.602
T. J. Província	60.260	30.943	30.605	60.598
T. J. Distrito	85.277	72.576	73.060	84.793
TOTAL	149.722	104.712	104.355	150.079
2018				
	Pendentes	Entrados	Findos	Transitados
T. Supremo	223	260	183	300
T. S. Recurso	4.998	1.165	1.100	5.063
T. J. Província	60.695	62.140	67.655	55.180
T. J. Distrito	94.046	94.636	92.656	96.026
TOTAL	159.962	158.201	161.594	156.569
2019				
	Pendentes	Entrados	Findos	Transitados
T. Supremo	300	338	257	381
T. S. Recurso	5.063	1.040	1.202	4.901
T. J. Província	55.180	63.020	55.236	62.964
T. J. Distrito	96.026	91.213	86.442	100.797
TOTAL	156.569	155.611	143.137	169.043

Fonte: tabela baseada em dados disponibilizados pelo Departamento de Estatísticas Judiciais do Tribunal Supremo.

Quanto às secções comerciais nos tribunais judiciais de província, verifica-se que são principalmente demandadas para tramitar acções executivas por dívidas de consumo e, ainda assim, enfrentam um progressivo aumento das pendências. Há cerca de vinte anos, o estudo da parceria entre o CEA-UEM, o CFJJ e o CES havia chegado a conclusões essencialmente idênticas (Santos, Trindade et al. 2003, vol. I: 397). Esse é um indicador de que os litígios mais complexos poderão estar a ser dirimidos por meios extrajudiciais (arbitragem nacional e internacional, mediação, etc.) e de que a confiança dos investidores na qualidade da justiça estatal se mantém em níveis muito baixos.

Uma análise atenta e cuidadosa da informação recolhida e divulgada pelo programa *Doing Business*, do Banco Mundial (2019: 66) permite concluir, sem grande surpresa, que, não obstante o importantíssimo papel que exercem o volume da efectiva demanda judicial e os recursos humanos e materiais disponíveis para lhe dar resposta (dados quantitativos), é das boas ou das más práticas de gestão e organização dos serviços e da qualidade do trabalho dos seus agentes (dados qualitativos) que depende o desempenho do sistema de justiça, seja no caso da jurisdição comercial, seja noutras jurisdições.

2.2 A introdução de novos meios alternativos de resolução de litígios de natureza comercial e laboral

As transformações que se operaram no país, decorrentes da adopção do modelo de economia de mercado e do aprofundamento das relações comerciais internacionais, no final da década de oitenta e início da década de noventa do século passado, justificaram a aprovação da primeira Lei de Arbitragem, Conciliação e Mediação (Lei n.º 11/99, de 8 de Julho), destinada a permitir que os sujeitos jurídicos pudessem servir-se desses meios e dessas metodologias diferenciadas de resolução de conflitos, em fase anterior ou em alternativa à demanda do Poder Judicial.

A Lei concede a liberdade de constituir e administrar centros institucionalizados de arbitragem, conciliação e mediação, desde que os seus promotores disponham, nos respectivos estatutos, sobre: a) o carácter representativo da instituição responsável pelo centro a criar; e b) o fim constitutivo especializado de arbitragem, conciliação e mediação (artigo 69).

No panorama nacional destacam-se dois centros de arbitragem, criados para intervir em duas áreas distintas de conflitualidade: o Centro de Arbitragem, Conciliação e Mediação (CACM) da Confederação das Associações Económicas de Moçambique (CTA), criado em 2002; e a Comissão de Mediação e Arbitragem Laboral (COMAL), instituição de direito público tutelada pelo Ministro que superintende a área do Trabalho, operando desde 2011¹⁰.

Também os organismos vocacionados para a actividade de assistência jurídica e judiciária, como o Instituto de Patrocínio e Assistência Jurídica (IPAJ), o Instituto de Acesso à Justiça (IAJ) da Ordem dos Advogados de Moçambique e o Centro de Práticas Jurídicas (CPJ) da Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane, têm vindo a desenvolver, na prática, trabalho de resolução de litígios com recurso às técnicas de mediação e conciliação. Numa escala, porém, muito mais reduzida e com resultados pouco expressivos, porque os próprios agentes dessas instituições reconhecem não estar devidamente qualificados nem capacitados para aplicar tais técnicas (Fernando et al. 2019: 72).

¹⁰ Veja-se o Decreto n.º 50/2009, de 11 de Setembro, que aprovou o respectivo Regulamento.

Este é um factor que não pode ser negligenciado, pois todas as iniciativas de desjudicialização, que não sejam acompanhadas das devidas garantias de qualidade e de trabalho profissional, correm o risco de conduzir à institucionalização de uma justiça de menor qualidade para as partes económica e socialmente mais vulneráveis e, o que é pior, à “consagração de situações fácticas de conciliação repressiva” (Fernando et al. 2019: 73).

2.3 O combate à corrupção, o Ministério Público e o actual SERNIC

O processo de transição de uma economia centralmente planificada para uma economia de mercado livre, com o consequente programa de privatização das empresas públicas e de participações financeiras do Estado, de liberalização dos preços, de contracção monetária, de corte drástico nas despesas sociais e de flexibilização das relações de trabalho, entre outras medidas, abriu caminho ao alastramento progressivo do fenómeno da corrupção em Moçambique¹¹.

Para enfrentar o problema, promovendo simultaneamente a transparência e a integridade do sector público, condição essencial para se alcançar a estabilidade política, económica e social e o reforço da segurança e certeza jurídicas, foi criada, em 2002, a Unidade Anti-Corrupção, na dependência de um dos departamentos especializados da Procuradoria-Geral da República. Teve, porém, vida efémera este órgão, em resultado de não ter sido previsto um quadro jurídico-legal autónomo que lhe permitisse exercer adequadamente as suas atribuições. E assim, por efeito das medidas de reestruturação do Ministério Público, determinadas pela revisão constitucional de 2004, surge, finalmente, a criação do GCCC – Gabinete Central de Combate à Corrupção (Lei n.º 6/2004, de 17 de Junho), subordinado ao Procurador-Geral da República e com competências específicas no âmbito da investigação criminal e da instrução preparatória dos crimes de corrupção e participação económica ilícita¹².

No seu mais recente ‘Índice de Percepção da Corrupção’, de 2019¹³, a organização *Transparency International* atribuiu a Moçambique 26 pontos, colocando o país em 126.º lugar (tinha obtido 23 pontos e ocupado o lugar n.º 158 em 2018), numa lista de 180 países. Segundo o Centro de Integridade Pública (CIP) — uma ONG criada em 2005 com o objectivo de contribuir para a promoção da transparência e da integridade em Moçambique —, para esta melhoria de resultados contribuiu, de forma decisiva, o facto de o GCCC ter dado passos significativos no processo-crime relacionado com as ‘dívidas ocultas’¹⁴ e, conseqüentemente, terem sido realizadas várias detenções dos

¹¹ O economista Toke Aidt resume assim as três principais condições para a persistência dos casos de corrupção no sector público: “1. **Poder discricionário**: os servidores públicos relevantes (burocratas, políticos, etc.) detêm o poder de aprovar e administrar normas e políticas de forma discricionária. 2. **Proventos económicos**: o poder discricionário permite a apropriação de fundos (existentes) ou a criação de fundos que possam ser apropriados. 3. **Instituições fracas**: os incentivos praticados nas instituições políticas, administrativas e jurídicas permitem que os servidores públicos utilizem o seu poder discricionário para obter ou gerar ganhos” (Aidt 2011: 16 – tradução e negritos do autor).

¹² Actualmente, a Lei n.º 4/2017, de 18 de Janeiro, define-o como órgão especializado na prevenção e no combate aos crimes de corrupção, peculato e concussão (artigo 78).

¹³ O Índice de Percepção da Corrupção da *Transparency International* (*Corruption Perception Index* - CPI, na língua inglesa) é um barómetro ao nível global, que procura avaliar a percepção dos cidadãos sobre o nível de incidência da corrupção em todos os países do mundo. A avaliação é realizada com base numa tabela de pontuação que varia de 1 a 100 – usando critérios diferenciados e previamente definidos –, sendo que os países cuja classificação se situa mais próximo de 100 são considerados os menos corruptos e, pelo contrário, os que mais se afastam daquele valor são tidos como os mais corruptos.

¹⁴ Nome por que é popularmente conhecido o caso, despoletado em meados de 2015, de um conjunto de empréstimos contraídos perante alguns bancos internacionais, mediante garantias soberanas emitidas pelo Governo do ex-Presidente Armando Guebuza, e destinados a financiar as empresas *MAM*, *Proindicus* e *EMATUM*, todas ligadas aos

indiciados no caso. Para além disso, houve também uma mudança positiva no discurso político anti-corrupção, dado o facto de o Presidente da República estar, aparentemente, a colocar a problemática da corrupção no topo da sua agenda de governação (CIP 2020: 1).

Mas é preciso fazer mais. O CIP chama a atenção para o facto de estas detenções não terem sido acompanhadas pela recuperação dos activos ilicitamente desviados nem pela aprovação de uma política criminal que possibilite um combate mais eficaz a este fenómeno, o que é reconhecido pela própria Procuradoria-Geral da República como uma das suas fragilidades (Buchili 2020).

Instrumento essencial para o apoio ao trabalho de investigação e persecução penal do Ministério Público é o seu órgão auxiliar por excelência, a polícia judiciária, que em Moçambique levou, por muitos anos, a designação de Polícia de Investigação Criminal (PIC). Há muito que os principais actores judiciais — tribunais, Ministério Público, Ordem dos Advogados, IPAJ — e as organizações da sociedade civil interessadas na prevenção e repressão de certa criminalidade — o CIP, as organizações de defesa dos direitos humanos e dos direitos humanos das mulheres, etc. — vinham reclamando uma reforma profunda da PIC, que devolvesse à instituição a sua “dignidade e magnitude de Polícia Judiciária” (Correia 2014: 86).

Uma das questões mais debatidas em torno desta temática foi, durante muito tempo, a da inserção institucional e da orgânica interna da PIC. Alguns consideravam que

a sua subordinação ao Ministério Público é essencial para que exerça melhor o papel de seu auxiliar. A sua existência faz mais sentido como polícia judiciária, com recursos humanos capacitados, liderada por um magistrado, bem equipada, valorizada e com agentes regularmente avaliados. O combate à criminalidade, que todos nós gostaríamos que fosse coroado de mais êxitos, passa também por aí. (Timbane 2016)

Num texto publicado em 2012, em que analisava a implementação do Plano Estratégico da Polícia, Francisco Alar refere que

o debate sobre se o ramo de investigação deve permanecer subordinado à PRM ou ser transferido para o Ministério Público, ou para o Ministério da Justiça, como durante a era portuguesa, tem vindo a arrastar-se por vários anos. O argumento para retirá-lo da PRM¹⁵ é que não goza da autonomia que outras instituições judiciais administrativas já possuem, deixando-o exposto a interferências operacionais do comandante da polícia e do Ministério do Interior (MINT). Em 2002/2003, parecia que a ideia de separar o ramo de investigação da PRM iria ser bem-sucedida e que novos investigadores seriam recrutados. Contudo, quando se começou a discutir a legislação apropriada, o Ministro do Interior rejeitou a ideia, argumentando que essa separação não se verifica entre os demais países da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC). Esta discussão sobre a subordinação da PIC prejudica o debate relevante relativo aos meios de

serviços de segurança do Estado, sem que a Assembleia da República (Parlamento) tivesse autorizado, como determina a Constituição (artigo 179, n.º 2, alínea p)).

¹⁵ Polícia da República de Moçambique, englobando, além da PIC, os seguintes ramos e unidades de operações especiais e de reserva: a Polícia de Ordem e Segurança Pública; a Polícia de Fronteiras; a Polícia Costeira, Lacustre e Fluvial; a Unidade de Intervenção Rápida; a Unidade de Protecção de Altas Individualidades; a Unidade de Operações de Combate ao Terrorismo e Resgate de Reféns; a Unidade Canina; a Unidade de Cavalaria; e a Unidade de Desactivação de Engenhos Explosivos (cfr. artigo 13 da Lei n.º 16/2013, de 12 de Agosto).

policiamento e à capacidade técnica. Porém, estão em vigor algumas mudanças. Pelo menos ao nível interno, tem havido reflexões e estudos sobre como melhorar a capacidade de investigação. (Alar 2012: 181)

Em 2017, com a aprovação da Lei n.º 2/2017, de 9 de Janeiro, e naquilo que parece ter sido uma solução política de compromisso, a PIC acabou por ser extinta e dar lugar a uma nova estrutura, o Serviço Nacional de Investigação Criminal (SERNIC). De ramo integrado na PRM, a investigação criminal passou a constituir um “serviço público de natureza paramilitar, auxiliar da administração da justiça, dotado de autonomia administrativa, técnica e tática, sem prejuízo da tutela exercida pelo Ministro que superintende a área da ordem, segurança e tranquilidade públicas, em matéria que não afecte a sua autonomia” (artigo 3 da Lei n.º 2/2017, de 9 de Janeiro). Manteve-se a subordinação funcional ao Ministério Público (n.º 4 do mesmo preceito legal), como já vinha acontecendo, mas não se avançou para a integração orgânica.

As principais condicionantes da actuação do SERNIC, nestes cerca de três anos de existência, apesar do desmembramento da investigação criminal como ramo integrado no Comando-Geral da PRM, foram, e tudo indica que vão continuar a ser, a falta de autonomia financeira, a escassez de quadros com a qualificação necessária e a insuficiência de meios e instrumentos para levar a cabo adequadamente a função que tem sob sua responsabilidade.

2.4 O alargamento do acesso ao direito e à justiça: institucionalização das estruturas de administração da justiça e de assistência jurídica e judiciária e extensão da rede de tribunais judiciais

Se dúvidas ainda houvesse sobre a coexistência, na sociedade moçambicana, de diferentes sistemas normativos e de resolução de conflitos, elas ficaram dissipadas pelo reconhecimento constitucional do pluralismo jurídico. Por isso, qualquer análise sobre a administração da justiça em Moçambique tem de ter em conta os dois eixos ou dimensões em que se desdobra: o *estatal*, integrando os tribunais judiciais, o Ministério Público, a Ordem dos Advogados, o IPAJ e demais instituições do aparelho judiciário, e o *não-estatal*, envolvendo os tribunais comunitários e outras instâncias locais de resolução de litígios¹⁶.

O desenvolvimento da justiça estatal tem conhecido altos e baixos, num percurso sinuoso que, no ano em que se vai comemorar o 45.º aniversário da independência nacional (ou, se quisermos, o 42.º da primeira Lei de Organização Judiciária), ainda está longe de gozar da confiança da sociedade e de atingir o nível de desempenho que lhe exigem os cidadãos e as pessoas jurídicas. A sua cobertura é deficiente e a qualidade do serviço que oferece fica longe de satisfazer quem a ela recorre.

O Presidente do Tribunal Supremo, na última sessão de abertura do Ano Judicial, não se furtou a admitir que “ainda temos vinte e quatro distritos do nosso País sem tribunais a funcionar localmente, o que obriga os cidadãos a deslocarem-se para outros distritos próximos para a resolução dos seus litígios” (Muchanga 2020). Do nosso lado, continuamos a defender que o problema não é cobrir os vinte e quatro distritos que ainda não dispõem de tribunal judicial. Mais importante do que isso é repensar o mapa judiciário, fazer uma cobertura mais racional do território, que tenha em conta as necessidades concretas de tutela jurídica e judiciária, a dimensão populacional, a natureza da litigiosidade e o seu grau de complexidade, e não partir dos critérios abstractos da organização político-administrativa do país. Um estudo criterioso poderia levar à

¹⁶ Vejam-se os artigos 4, 212, n.º 3, e 223 da Constituição e os artigos 5 e 6 da Lei n.º 24/2007, de 20 de Agosto.

conclusão de que há distritos cujo nível de desenvolvimento económico e social, densidade populacional, infra-estruturas implantadas, etc., justificariam a existência de mais do que um tribunal com as competências próprias dos tribunais distritais no seu espaço geográfico, enquanto a outros bastaria uma presença mais organizada e mais bem distribuída da rede de instâncias não-estatais ou comunitárias.

Não se ignora o grande esforço que tem vindo a ser feito pelos órgãos de direcção do aparelho judiciário na tarefa de concluir o lento processo de implantação física dos tribunais e estruturas de apoio no terreno, nem o das entidades encarregadas da formação e capacitação dos magistrados, oficiais de justiça e gestores do sistema. Sabe-se que existem hoje 157 tribunais judiciais, nos diferentes níveis, a funcionar em todo o país e que o rácio de juiz por 100.000 habitantes conheceu uma ligeira melhoria, passando de 1,1 em 2014 para 1,3 em 2019. O tempo médio de resolução de litígios reduziu de 17 meses em 2014 para 12 meses em 2019 e a taxa de resolução, que era de 37,6% em 2014, foi sempre superior a 45% nos quatro anos subsequentes¹⁷. Mas estes números não escamoteiam a verdade de que há muito ainda por fazer e consolidar para que os princípios universais do Estado de Direito sejam alcançados¹⁸.

Quanto à actividade de prestação de serviços de consulta e assistência jurídica, ela está a cargo de duas entidades: a Ordem dos Advogados de Moçambique (OAM), constituída pela Lei n.º 7/94, de 14 de Setembro, como pessoa colectiva de direito público representativa dos licenciados em direito que exercem a advocacia, independente dos órgãos do Estado, possuindo autonomia administrativa, financeira e patrimonial; e o Instituto de Patrocínio e Assistência Jurídica (IPAJ), criado pela Lei n.º 6/94, de 13 de Setembro, como instituição do Estado que visa garantir a concretização do direito de defesa, proporcionando aos cidadãos de menor rendimento o patrocínio judiciário e a assistência jurídica de que carecem.

Desde que foi criada em 1994, a OAM cresceu exponencialmente. Volvidos dez anos, mais concretamente, até 20 de Maio de 2005, estavam inscritos na Ordem 246 advogados, dos quais 226 tinham escritório na cidade de Maputo, 9 na Beira, 6 em Nampula, 2 em Tete, 1 em Chimoio, 1 na Matola e 1 em Quelimane (OAM 2005). Em finais de Fevereiro de 2020, a base de dados da página *web* da Ordem (<https://www.oam.org.mz/advogados-inscritos/>) assinalava 1856, sendo que aproximadamente 73% exerciam a sua actividade na cidade de Maputo. Apesar do rápido alargamento da lista de advogados a praticar nas províncias (Sofala, Nampula e Tete são as que apresentam maior número), ocorrido nos últimos anos, um dos maiores desafios da Ordem é oferecer serviços de advocacia privada também ao nível dos distritos e dos centros urbanos menos populosos.

Por sua vez, o IPAJ passou por um período inicial de enormes dificuldades no seu funcionamento, cujas principais causas terão sido a ausência de prioridade política, a deficiente gestão e a insuficiência orçamental (Santos, Trindade et al. 2003, vol. II: 56). Em 2007, aquando da realização

¹⁷ Todos os dados quantitativos aqui referidos foram retirados de Muchanga (2020: 8).

¹⁸ O *World Justice Project* (<https://worldjusticeproject.org>), uma autoproclamada organização independente, multidisciplinar e não-lucrativa que trabalha para o avanço do *Rule of Law* no mundo considera que o Estado de Direito é definido por quatro princípios universais: **Responsabilidade** – o Governo e as entidades privadas são responsáveis perante a lei; **Leis Justas** – as leis devem ser claras, amplamente divulgadas e estáveis, aplicadas uniformemente, devem proteger os direitos fundamentais, incluindo a segurança das pessoas e dos contratos, a propriedade e os direitos humanos; **Governo aberto** – os processos pelos quais as leis são promulgadas, administradas e aplicadas devem ser acessíveis, justos e eficientes; e **Resolução de litígios acessível e imparcial** – a justiça deve ser feita atempadamente, por magistrados competentes, independentes, com ética, isentos e acessíveis, dispondo de recursos adequados e reflectindo a composição das comunidades que servem (*World Justice Project*, s.d.).

de um diagnóstico sobre a vida do IPAJ, esta instituição tinha, em todo o país, 80 assistentes jurídicos e 400 técnicos. Possuía ainda 10 delegações provinciais e 57 delegações distritais (Bila 2008). No ano seguinte, a aprovação e operacionalização do Plano Estratégico de Defesa Legal Para Cidadãos Carenciados (PEDLCC) foi determinante para que a instituição pudesse crescer e consolidar-se, promovendo o desenvolvimento organizacional e institucional e a melhoria da eficiência e eficácia na assistência jurídica e no patrocínio judiciário (Lauris & Araújo 2015: 94).

Um novo Estatuto Orgânico foi adoptado em 2013¹⁹, no propósito de adequar a sua estrutura funcional às novas condições que, entretanto, lhe foram sendo proporcionadas. Porém, o desafio de chegar às populações mais carenciadas, principalmente nas regiões distantes dos grandes centros urbanos, vai exigir um esforço contínuo de crescimento e consolidação institucional.

Mas o acesso à justiça não se faz exclusivamente através dos mecanismos ou instituições estatais. Nos últimos anos, particularmente desde o início da década de noventa, algumas organizações da sociedade civil têm assumido uma importância crescente para o acesso à justiça e ao direito, procurando compensar as dificuldades enfrentadas pelo Estado. Trata-se de organizações que prestam variado tipo de apoio aos cidadãos, nomeadamente, assistência e patrocínio judiciário, informação e aconselhamento jurídico e resolução de conflitos. O seu campo de intervenção é diversificado. Um são de âmbito geral e outras especializaram-se em determinados direitos ou no apoio a grupos de cidadãos mais vulneráveis, ou trabalham em áreas especialmente problemáticas, como são os casos dos direitos humanos, dos direitos humanos das mulheres e do acesso à terra e outros recursos naturais.

No que aos tribunais comunitários diz respeito, vale dizer que, dentre os múltiplos mecanismos não-judiciais de resolução de litígios que interagem na sociedade moçambicana, eles são os que se apresentam virtualmente mais bem situados para promover uma justiça de proximidade e contribuir para a desejável articulação entre os sistemas estatal e não-estatal de administração da justiça. Distinguem-se de todos os outros, fundamentalmente, por serem uma emanção do próprio Estado, através de um acto normativo formal — a Lei n.º 4/92, de 6 de Maio —, cuja razão de ser foi permitir aos cidadãos resolverem pequenos diferendos no seio da comunidade, contribuir para a harmonização das diversas práticas de justiça e para o enriquecimento das regras, usos e costumes que “conduzam à síntese criadora do direito moçambicano” (veja-se o respectivo Preâmbulo).

Acontece que, ao longo dos quase trinta anos de vigência, esta Lei nunca chegou a ser regulamentada. E não faltaram alertas, provenientes de vários quadrantes da sociedade, sobre os riscos dessa falta de regulamentação e a inviabilidade da aplicação da Lei sem ela. Há um conjunto de questões de ordem organizativa relacionadas, por exemplo, com o processo de eleição dos membros dos tribunais comunitários (artigo 9, n.º 2, e artigo 13), com a instalação dos mesmos tribunais (artigo 12) ou com o encaminhamento dos ‘recursos’ para os tribunais judiciais de distrito (artigo 4) que ficam por resolver. A incompreensível inércia legislativa do Governo serviu, afinal, de pretexto para que se tivesse generalizado a prática ilegal de substituir as eleições por processos de cooptação dos membros (juízes), com o envolvimento dos agentes de autoridade locais (chefes dos postos administrativos, secretários dos bairros, presidentes das aldeias, etc.), sem a intervenção directa dos eleitores — a população.

Vemos essa situação como altamente problemática e sem outra explicação que não seja o propósito de garantir o controlo político-partidário das estruturas comunitárias. Controverso (e, a nosso ver,

¹⁹ Cfr. Decreto n.º 15/2013, de 26 de Abril.

inconstitucional) é, outrossim, o actual enquadramento dos tribunais comunitários sob tutela do Ministério da Justiça, Assuntos Constitucionais e Religiosos, principalmente depois da Constituição de 2004 os ter incluído no elenco das espécies de tribunais da República de Moçambique (artigo 223, n.º 2), com todas as garantias de independência, imparcialidade e objectividade de que devem gozar esses órgãos de soberania. Não se percebe com que base legal são os serviços do Registo Civil a organizar e a dirigir a implantação dos tribunais comunitários, quando essa é uma responsabilidade atribuída aos tribunais judiciais de distrito (artigo 14 da Lei n.º 4/92, de 6 de Maio).

Estes graves desvios ao espírito e à letra da lei, a que poderíamos acrescentar o desrespeito de outras normas, como os artigos 10 (sobre o mandato dos membros dos tribunais comunitários), 11 (sobre a compensação aos membros) e 12 (sobre a instalação destes órgãos), contribuem, em larga medida, para o descrédito aos olhos dos cidadãos e para a crise de legitimidade que se apossou do sistema (Trindade & José 2017: 31).

3 Implicações para o desenvolvimento económico e social

Os bloqueios e disfunções no desempenho do Judiciário moçambicano não poderiam deixar de afectar, em maior ou menor medida, o processo de desenvolvimento do país, tanto na sua vertente económico-financeira como na social. Disso parece não restarem dúvidas. Mas o seu impacto pode ser avaliado a partir de duas perspectivas distintas, correspondendo aos movimentos de pressão *top-down* e *bottom-up* a que fizemos referência na Introdução²⁰.

Assim, para os que colocam o acento tónico na primeira perspectiva, um sistema judicial bem estruturado, independente e gozando da confiança da comunidade jurídica e empresarial é o ponto determinante para estimular o crescimento, proteger os direitos de propriedade e manter o controlo da livre concorrência e do funcionamento da economia de mercado.

A literatura especializada²¹ costuma realçar algumas das virtudes dessa boa administração da justiça. Destacamos as seguintes:

- favorece o cumprimento voluntário pelas partes dos contratos de direito privado, reduzindo os custos das transacções e incentivando os agentes económicos a aumentarem o volume e a dispersão dos seus negócios;
- permite a acumulação de factores de produção, encorajando o aumento dos investimentos em capital físico e humano, uma vez que a classe empresarial sente os seus direitos de propriedade assegurados e protegidos;
- diminui o risco de arbitrariedade administrativa, principalmente nos casos de investimento privado, sustentado e de longo prazo em serviços de utilidade pública como, por exemplo, nas telecomunicações, na energia, etc.;
- contribui para uma mais ampla difusão do conhecimento, não apenas do conhecimento tecnológico, mas também do de práticas adequadas de gestão, *marketing* e finanças, pois

²⁰ Boaventura de Sousa Santos designa estes dois campos de *hegemónico*, porque protagonizado essencialmente pelo Banco Mundial, pelo Fundo Monetário Internacional e pelas grandes agências internacionais de ajuda ao desenvolvimento, e *contra-hegemónico*, porque liderado pelos cidadãos, organizações e movimentos sociais que ganharam progressivamente consciência dos seus direitos e da necessidade de os verem defendidos e respeitados (B. S. Santos 2014: 33-35).

²¹ Veja-se, por todos, Castelar (2009: 15-25) e os autores por ele citados.

que o alargamento do mercado obriga a uma competição mais dura entre as empresas, permitindo-lhes auferir maiores lucros e vendas e investir na inovação, seja pelo desenvolvimento, seja pela aquisição de tecnologia.

Na base deste pensamento, de acordo com Susana Santos (2014: 5), está o predomínio da racionalidade económica, definida através de critérios de eficácia e eficiência, mensuráveis de forma quantitativa. A autora explica que, segundo esta lógica, o serviço em causa será mais racional quanto maior for a sua produtividade, ou seja, quanto maiores ganhos apresentar. No sector da justiça estamos a falar do número de processos findos, número de diligências, número de sessões de julgamento, etc., efectuados por cada agente do sistema (juiz, procurador, oficial de justiça) ou por cada organismo do sistema (tribunal ou procuradoria em concreto).

Este é um dos princípios da *reengenbaria institucional*, que Hammergren (2006: 18) denomina de “enfoque nos resultados e não na forma”.

Partindo de pressupostos distintos, os que acentuam a importância da perspectiva *bottom-up*, muito embora reconhecendo o papel central do sistema judiciário no aprofundamento da democracia e do desenvolvimento económico e social, defendem que temas estruturantes como o acesso à justiça, o recrutamento, selecção, formação e progressão na carreira dos magistrados, a qualidade e transparência dos actos judiciais, não podem ser pensados nem tratados em termos puramente económicos ou financeiros (B. S. Santos 2013). Aqui, o valor mais alto a preservar deve ser o da tutela jurisdicional dos direitos civis, políticos, económicos e sociais que a Constituição consagra, e cuja realização prática exige que os tribunais sejam independentes, o direito processual célere, justo e desburocratizado, e as assimetrias no acesso eliminadas.

Quem se enquadra nesta linha de pensamento é levado a criticar o enfoque excessivo nas questões da produtividade, na imposição de modelos burocráticos assentes em guiões de ‘boas práticas’ e em certificações de qualidade, na medida em que esse modelo produz um efeito perverso na dinâmica organizacional das instituições judiciárias. Com efeito, não se pode negligenciar o facto de o funcionamento do sistema ser alimentado por uma teia de relações entre vários actores com pesos e poderes diferenciados dentro da mesma estrutura, pelo que a centralização das atenções no crescimento económico e no livre desenvolvimento do mercado pode conduzir a uma conflitualidade latente entre profissionais que vêem a sua identidade diminuída perante objectivos padronizados e independentes da sua posição na estrutura (Susana Santos 2014: 7).

Além disso, a eficiência não poderá ser reconhecida como estruturante e os tribunais jamais exercerão a sua função de “educar os cidadãos e a administração pública no cumprimento voluntário e consciente das leis, estabelecendo uma justa e harmoniosa convivência social” (artigo 213 da Constituição), se o desempenho do Judiciário se mantiver selectivo e, na percepção da população e da comunidade, persistir a ideia de que ‘a justiça é para os ricos’.

4 Desafios para o futuro

Os diagnósticos efectuados ao desempenho do sistema de administração da justiça em diferentes estudos e trabalhos de pesquisa que se têm produzido ao longo dos anos mostram uma clara persistência de problemas há muito identificados²².

²² De acordo com Boaventura de Sousa Santos (2005: 77), existem três modos diferentes de diagnosticar os problemas da justiça. O primeiro é o *diagnóstico sociológico*, assente na avaliação sólida e rigorosa do desempenho do sistema judicial

É evidente que a importância desses diagnósticos não deve ser menosprezada, do mesmo modo que convém não negligenciar os relatórios de organizações internacionais e das associações empresariais nacionais, preocupados com a melhoria do ambiente de negócios e com o desempenho da economia. Mas, como diz Nuno Garoupa, um insuspeito professor catedrático da Universidade de Illinois, “sem dúvida que a Justiça importa para o desenvolvimento económico e social, mas não é solução milagrosa. A qualidade do sistema judicial, dos tribunais ou da judicatura na China ou na Europa Central e Oriental é catastrófica, mas nem por isso estes países deixam de atrair investimento estrangeiro ou de apresentar taxas de crescimento de fazer inveja [...]” (Garoupa 2008: 1).

Como dissemos, o que o sistema judicial moçambicano precisa é de uma verdadeira reforma estrutural, que, em momento algum, conheceu anteriormente. O próprio poder político já o reconheceu mais do que uma vez, na voz do seu mais alto representante, o Presidente da República²³.

Mas o que se deve entender, na nossa maneira de ver as coisas, por ‘reforma estrutural’?

Os tópicos que iremos sintetizar de seguida — uma vez que os limites de um texto desta natureza não permitem maiores desenvolvimentos — constituem alguns dos elementos que consideramos serem o suporte essencial dessa ideia, sem os quais não cremos que seja possível avançar para um outro patamar do debate sobre este tema e, por isso, da desejada mudança de paradigma.

4.1 Visão estratégica partilhada

Em primeiro lugar, a eficácia, a celeridade e a acessibilidade da justiça só podem ser sustentáveis se as diferentes entidades do sector partilharem uma visão sistémica e integrada, que ponha em permanente articulação o Judiciário formal, profissionalizado, e os diferentes mecanismos não judiciais de resolução de conflitos reconhecidos pelo Estado, ao abrigo do artigo 4 da Constituição. Para isso, será necessário prosseguir “a busca comprometida de soluções para que em Moçambique a justiça seja previsível e acessível a todos, seja administrada em tempo económica e socialmente

e na percepção dos cidadãos sobre o funcionamento dos tribunais e das instituições conexas. O segundo é o *diagnóstico político*, feito pelos decisores políticos, por analistas e comentadores na comunicação social. Este tipo de diagnóstico assenta em regras e pressupostos muito diferentes dos primeiros e tem, por vezes, muito pouco a ver com ele. O terceiro é o *diagnóstico operacional*, feito pelos operadores do sistema judicial: magistrados, advogados, funcionários, associações profissionais e Conselhos superiores das magistraturas. Todos têm a sua importância e revelam a sua ‘verdade’.

²³ Em duas das suas mais recentes intervenções públicas sobre temas de Justiça, o Chefe de Estado falou sobre a necessidade de reformas estruturais: primeiro, numa sessão comemorativa do Dia da Legalidade, em 5 de Novembro de 2019, afirmando que “há necessidade de assegurar uma maior eficiência e credibilidade no judiciário e tal deverá passar pela reforma legal [...] A introdução de alterações à estrutura e organização do judiciário permitirão uma maior transparência e controlo de desempenho dos operadores do judiciário, quer pelos seus pares, quer pela sociedade” (Presidente da República 2019); depois, na cerimónia de abertura do Ano Judicial de 2020, reiterando que “a reforma do Direito e da Justiça é uma necessidade que se impõe, por forma a garantir a efectividade dos direitos e deveres dos cidadãos, tornando o sistema um factor de promoção da cidadania, da coesão e da paz social [...] A Justiça deve facilitar o ambiente de negócios e tornar o mercado nacional mais atractivo, competitivo e seguro para o investimento privado, nacional e estrangeiro” (Presidente da República 2020). A questão está em saber se o seu entendimento sobre ‘reforma estrutural’ corresponde ao que aqui partilhamos. Temos muitas dúvidas que assim seja.

tolerável e com padrões que se aproximem das concepções colectivas de justiça predominantes na nossa sociedade” (Correia 2014: 108).

Ao longo dos últimos trinta anos, sucederam-se, como vimos, as tentativas de reforma da justiça. O movimento reformista à escala global chegou até nós através de programas e iniciativas quase sempre centrados na busca de soluções para resolver os insondáveis problemas da celeridade e simplificação processual, reforçar o apetrechamento dos órgãos com recursos humanos, materiais e infra-estruturais, e introduzir métodos alternativos de resolução de litígios.

Hoje parece haver um certo reconhecimento tácito de que os resultados ficaram aquém do esperado. A complexidade da litigação, a escassez dos recursos e a ausência dessa visão estratégica sobrepuseram-se à maior ou menor vontade de mudança, fosse ela genuína ou dissimulada.

É, pois, necessário romper definitivamente com esse ciclo, é preciso ir além das medidas ‘mais do mesmo’ (mais tribunais, mais juízes, mais recursos...) e olhar para o sistema judicial numa outra perspectiva.

A reforma estrutural só introduzirá maior eficiência, eficácia e qualidade na administração da justiça se for encarada como um complexo sistema integral. O foco terá de ser dirigido a uma gradual, mas persistente, alteração de métodos de trabalho, a uma melhor e mais agilizada gestão dos recursos humanos e materiais e dos processos e a uma melhor articulação entre todos os operadores do sistema. Isso só se consegue se, em cada mudança que tiver de ser feita, o nosso olhar incidir sobre as várias componentes que o integram, pois ele está disperso entre diferentes entidades do Estado e da comunidade e requer a definição de objectivos comuns a médio e longo prazos.

Como refere Conceição Gomes (2018: 746), “é fundamental dar corpo à ideia de que a acção judicial decorre num quadro policêntrico muito alargado, nele intervindo vários actores judiciais internos (magistrados judiciais e do Ministério Público, funcionários), mas também externos (polícias, assistentes sociais, peritos, etc.). Algum do tempo dos tribunais, nalguns processos uma parcela significativa, é tempo destes últimos profissionais”.

4.2 Consenso entre os actores relevantes

Essa visão partilhada pressupõe a anuência a um consenso alargado entre os diferentes poderes do Estado, as forças políticas, os operadores judiciários e a sociedade em geral, para que se assumam a justiça como um bem público fundamental, cuja discussão e formulação deve estar acima de todas as diferenças e dos interesses particulares ou corporativos de cada um.

Trata-se de um acordo imprescindível, que, nuns casos, já foi denominado de *Pacto de Regime* (Figueiredo 2017; B. S. Santos 2005: 77) e, noutros, de *Pacto de Estado* (Representantes do PP e do PSOE-Espanha 2007) e que, atendendo à abrangência e dimensão da reforma, implicará, como não pode deixar de ser, uma revisão pontual da Constituição. Terá de ser uma revisão constitucional amplamente reconhecida como necessária, pacientemente burilada e não imposta por um qualquer poder de facto, para benefício de interesses particulares e conjunturais.

4.3 Papel central dos operadores judiciários nas diferentes etapas da reforma

O sucesso da reforma só poderá ser alcançado se os agentes de todos os órgãos, entidades ou instituições que integram o sistema de administração da justiça tiverem um papel central, como sujeitos activos da mudança, pois eles são o principal veículo de transmissão de conhecimento

entre a realidade judiciária e o cidadão comum (Garoupa 2008: 2). O comprometimento desses agentes e a previsão de um período de adaptação às medidas da reforma, acompanhado de acções de formação orientadas, são factores imprescindíveis que não devem ser descurados (Gomes 2018: 747). Uma das fragilidades apontadas no caso das iniciativas de reforma até aqui levadas a efeito é, precisamente, a falta de preparação das condições necessárias à sua posterior execução, tanto no campo da formação e capacitação, como no dos recursos técnicos e financeiros.

Essas fragilidades não permitem quebrar resistências, alterar rotinas e mudar obsoletos métodos de trabalho.

4.4 A independência do Poder Judicial como direito fundamental

Os sistemas jurídicos contemporâneos congregam-se, *grasso modo*, em torno de dois modelos fundamentais de organização do Poder Judicial: o modelo de *legal profession*, próprio dos países de tradição anglo-saxónica (*common law*)²⁴ e o modelo de carreira judicial, próprio dos países de tradição do direito continental europeu (família romano-germânica)²⁵.

Apesar das suas diferenças, em ambos os modelos o quadro conceptual relativo à independência do Poder Judicial, segundo A. Santos Carvalho (2016: 16), distingue entre independência *substancial*, independência *pessoal*, independência *externa* e independência *interna*. A independência substancial diz respeito à circunstância de o juiz, no exercício das suas funções jurisdicionais, estar submetido apenas à lei e à sua consciência e livre de toda a influência exterior. A independência pessoal tem o significado de o juiz não poder ser responsabilizado pelos seus julgamentos e decisões, a não ser nos casos especialmente previstos na lei, e de gozar da garantia de inamovibilidade do cargo. Por independência externa entende-se a subtracção ao controlo do executivo dos mecanismos de gestão do sistema e da elaboração dos seus pressupostos orçamentais. Por fim, a independência interna garante ao juiz a liberdade de não obediência, directa ou indirecta, a pressões vindas de outros juizes no momento de julgar.

Este quadro conceptual ajuda a compreender que só um Poder Judicial com grande capacidade de actuação, liberto de formalismos excessivos e dotado de autonomia funcional em relação aos outros poderes, pode responder às exigências de maior eficiência, independência, isenção, celeridade e proximidade que lhe são requeridas. Nesta medida, o direito a ter tribunais independentes é também um direito humano fundamental, não deve ser encarado como um privilégio dos juizes, mas como uma garantia da sociedade e uma condição primacial para que os cidadãos, as organizações e as empresas tenham confiança no sistema judicial, na lei e no Estado.

4.5 Mudança no paradigma da produção legislativa

Também no processo de produção legislativa em Moçambique são precisas melhorias substanciais. Tal como em outras latitudes, cujo modelo nos tem servido de inspiração, e utilizando as expressões de Garoupa (2008: 3), o legislador moçambicano tem-se mostrado *frenético* (legisla sobre

²⁴ No dizer de Carvalho (2016: 12), este modelo caracteriza-se por uma garantia-estensa da independência dos juizes, não havendo distinção entre juizes e advogados, nem carreira judicial. Os magistrados estão subtraídos ao mecanismo da responsabilização civil, submetendo-se antes a regras deontológicas e a uma concretização da responsabilidade disciplinar igual para todas as profissões da comunidade de juristas.

²⁵ Que, segundo Carvalho (2016: 14), se caracteriza por uma garantia-fracca da independência dos juizes, pela diferença profissional entre juizes e advogados, pela existência de uma carreira judicial, estando, normalmente, os magistrados judiciais submetidos às regras da responsabilidade civil.

tudo, mesmo quando não se justifica), *esquizofrénico* (legisla de forma contraditória) e *trapalhão* (legisla e revoga sem regulamentar).

Ora, este impulso de legislar é muitas vezes tomado sem primeiro se averiguar da existência de outra legislação que já esteja em vigor e que, possivelmente, apenas precisasse de ser alterada ou aperfeiçoada na sua aplicação. Ou sem se equacionar outra solução que não passe por aumentar a carga normativa ou regulatória.

Quem tem o poder de criar normas deveria, antes de tudo, analisar o quadro legislativo vigente e verificar se existem outras soluções para alcançar os objectivos pretendidos, respeitando as diferentes fases do processo legislativo. Charles-Albert Morand propõe que esse processo decorra em sete etapas: i) identificação do problema; ii) determinação dos objectivos; iii) escolha das opções; iv) avaliação *ex ante*; v) adopção da legislação; vi) execução; e vii) avaliação *ex post* (Morand 1999).

A qualidade da feitura das leis depende de vários factores e é bem verdade que não existem leis perfeitas. No entanto, é possível aperfeiçoar o processo legislativo, desde que se adoptem aqueles procedimentos e metodologias que, certamente, contribuirão para tornar as leis mais compreensivas, menos difíceis de interpretar e aplicar, mais eficazes e adequadas à realidade que pretendem regular. Entre essas metodologias, ganham especial importância os estudos de avaliação *ex ante* e *ex post* do impacto legislativo e a participação dos cidadãos, das pessoas colectivas e das empresas na fase de preparação das leis e no acesso aos elementos que fundamentam a decisão política. Como afirma Sónia Rodrigues, “se, para os cidadãos, o acesso fácil à lei que regula a sua vida quotidiana é determinante, para as empresas, a desburocratização e a redução dos custos de contexto é fulcral para a sua competitividade económica” (Rodrigues 2017: 1038).

Um passo que reputamos de imprescindível para assegurar este desenvolvimento metodológico passa pela criação de uma Comissão de Reforma Legal, não com as características da antiga Comissão Interministerial de Reforma Legal (CIREL)²⁶, mas seguindo o modelo da *Law Reform Commission* da África do Sul, que é presidida por um juiz e tem na sua composição professores de direito, magistrados e advogados, com competência para realizar e mandar realizar estudos e pesquisas em todos os ramos de direito, tendo em vista apresentar recomendações e projectos para a melhoria, modernização ou reforma da legislação nacional e provincial, incluindo a revogação de disposições obsoletas ou desnecessárias, a uniformização das leis em todo o espaço territorial, a consolidação ou codificação de qualquer ramo do direito e medidas destinadas a colocar as leis mais prontamente disponíveis ao público. Em suma, a *Law Reform Commission* é um órgão consultivo, cujo objectivo é a reforma e a melhoria contínua da legislação na África do Sul²⁷.

4.6 O Governo Judicial: fundamentos e sua gestão

Numa interessante publicação em que se discute o que deve ser entendido por *Governo Judicial*, Alberto Binder, professor de Direito na Universidade de Buenos Aires, avança com algumas ideias controversas, mas, em nossa opinião, sedutoras, defendendo que é preciso diferenciar claramente o Poder Judicial dos demais poderes do Estado, bem como das diferentes funções e tarefas existentes dentro das organizações judiciais, mais ou menos diversificadas consoante os países (Binder 2006: 12).

²⁶ Criada pelo Decreto Presidencial n.º 3/2002, de 26 de Agosto.

²⁷ Ver <https://www.justice.gov.za/salrc/index.htm>.

No seu entender, o verdadeiro fundamento que sustenta a ideia de *Governo Judicial* é a necessidade de preservar a independência de cada um dos juizes, individualmente considerados. Todas as outras razões que possam ser invocadas, como assegurar a gestão eficiente dos recursos alocados, monitorar os programas de actividades, elaborar as propostas de orçamento, planificar as acções, prestar contas à sociedade, etc., só de forma indirecta ou marginal justificam a reivindicação de um Governo Judicial. Por outro lado, a realização do Governo Judicial, como de qualquer outra instituição política, não é feita no vazio, mas no âmbito da configuração histórica dos sistemas judiciais, em concreto.

Por isso, Binder defende que qualquer Governo Judicial deve ser radicalmente separado dos Tribunais Supremos, uma vez que não há razão para que um juiz dos tribunais superiores tenha a prerrogativa de agir e tomar decisões em nome dos outros membros do Poder Judicial. Num Judiciário com um governo democrático, a Presidência do Poder Judicial, além de estar completamente separada da Presidência do Tribunal Supremo, deve ser eleita. Cada magistrado (independentemente da sua antiguidade ou do tribunal onde serve, uma vez que essas qualidades não o qualificam especialmente para questões de administração ou de governo) deve ter um voto e eleger o Presidente do Judiciário por um determinado tempo. Aos que levantam o espectro da politização interna do Poder Judicial, ele responde que tal não se mostra necessariamente negativo, porquanto a politização é impossível de evitar, não é prejudicial em si mesma²⁸, de facto já existe e é melhor que seja transparente e responsável. Um presidente do Poder Judicial democraticamente eleito tem maior poder, legitimidade, margem de manobra e maior capacidade de defender a independência dos juizes do que qualquer outro que assume o cargo por mera inerência de funções.

Em resumo, o autor propõe a seguinte configuração do Poder Judicial:

- a) Um presidente do Poder Judicial sem funções jurisdicionais, eleito por todos os juizes, sem votos qualificados e sem exclusão de qualquer juiz, cumprindo um mandato da duração entre quatro e cinco anos, que não coincida com os ciclos eleitorais gerais (eleições presidenciais, legislativas e autárquicas);
- b) Um conjunto de gabinetes técnicos, dependentes do presidente, que assumam a administração ordinária, a planificação, a gestão orçamental, o regime disciplinar interno, o desenvolvimento do sistema de informação, a gestão dos recursos humanos e das infra-estruturas, etc., com a amplitude suficiente para combinar uma maior legitimidade com uma maior eficiência e exequibilidade;
- c) Um órgão de fiscalização e controlo, também eleito para o mesmo mandato, de composição colegial, com a responsabilidade de aprovar as contas, gerir e apreciar as reclamações, ou seja, intervir em situações *ex post*. Este Conselho de Controlo deve ser composto por um certo número de juizes (podem estabelecer-se percentagens por áreas, tribunais, etc., mas nunca por categorias), segundo as características do sistema judicial.

Neste contexto, o Presidente do Tribunal Supremo continuaria a ser o *primus inter pares* no mais alto órgão jurisdicional do país, mas deixaria de, como tal, ser o representante do Poder Judicial, a não ser que fosse eleito democraticamente como Presidente do Conselho Superior da Magistratura, em igualdade de condições e de oportunidades com qualquer outro juiz.

Dissemos atrás que considerávamos esta proposta sedutora. Do que temos encontrado na literatura e na prática judicial pelo mundo fora, não temos notícia de modelo de configuração mais democrático e com maiores garantias de salvaguarda da independência do Poder Judicial. Pode

²⁸ O autor chama a atenção para que não se confunda *politização* com *partidarização*.

invocar-se a ausência de um importante mecanismo, que é o do controlo externo da magistratura, mas também por aí a questão pode ser contornada, admitindo que uma parte dos membros do Conselho de Controlo seja composta por individualidades estranhas à magistratura, reunindo um certo número de requisitos e eleitas em lista separada, mantendo sempre a maioria de magistrados nos órgãos do Governo Judicial.

Temos consciência de que, num país em que a ideia de centralização e de apertado controlo do poder político é amplamente dominante, um projecto como este não seria fácil de passar. Mas a ideia fica registada, porquanto o nosso objectivo é encontrar caminhos inovadores para assegurar uma independência judicial efectiva e sustentável.

4.7 Uma cultura judicial democrática

Na nota conceptual do projecto de pesquisa em que este texto está inserido, alude-se ao propósito de perscrutar os caminhos que poderão conduzir a uma mudança institucional positiva, ou seja, ao modo como as instituições poderão contribuir para o crescimento e para a melhoria dos resultados económicos e sociais.

Temos procurado mostrar que as mudanças na área da Justiça só serão possíveis com uma reforma estrutural baseada numa visão sistémica, partilhada e coordenada entre todos os operadores judiciários. Mas é preciso ter presente que a reforma — qualquer reforma — não poderá resolver os problemas detectados se não for sustentada numa cultura judiciária e organizacional aberta e receptiva à inovação. Um sistema cujos actores principais resistem à transformação está condenado a isolar-se e a proteger-se das opiniões e críticas que lhe são dirigidas de fora.

Há cerca de vinte anos, o *Projecto de investigação sobre a pluralidade das justiças em Moçambique* já concluíra que nos tribunais moçambicanos “domina uma cultura normativista, técnico-burocrática, assente em três grandes ideias: a autonomia do *direito* — uma ideia de que o direito é um fenómeno autónomo em relação à sociedade; uma concepção restritiva do que é esse direito ou do que são os autos aos quais o direito se aplica; e uma concepção burocrática ou administrativa dos processos” (Trindade & Pedroso 2003: 64–65). Apesar de alguma evolução verificada durante o período entretanto decorrido, em resultado dos programas de formação inicial e contínua desencadeados no Centro de Formação Jurídica e Judiciária, ainda persiste em muitos magistrados e outros operadores do sistema esse tipo de cultura técnico-burocrática, que se manifesta de diferentes e variadas maneiras. Uma delas, talvez de efeitos mais perversos, é confundir independência com individualismo auto-suficiente, e, por consequência, conservar uma aversão enorme ao trabalho de equipa, resistir à introdução de métodos de gestão por objectivos no tribunal, recusar a colaboração interdisciplinar e alimentar uma ideia de exclusividade que não admite aprender e beneficiar de outros saberes e áreas do conhecimento.

É fundamental contrapor a essa concepção uma cultura judicial política e democrática, que tenha a Justiça como estratégia. A Justiça tem de estar ao serviço da coesão social e do aprofundamento democrático. A complexidade das novas funções vai exigir um longo processo de aprendizagem. A sociologia do direito vem demonstrando que, à medida que se juridicizam as novas relações sociais — e esse fenómeno está cada vez mais presente na sociedade —, o verniz da capa jurídica dessas relações vai-se tornando mais fino e vai-se desprendendo da rigidez dogmática. Portanto, é preciso buscar em outras áreas — na economia, na psicologia, na antropologia, na ciência política, etc. — ferramentas de análise que ajudem a entender a realidade, e isso faz parte da cultura democrática.

4.8 O reforço da formação dos agentes judiciários: magistrados, oficiais de justiça e outros funcionários

No contexto da nova cultura judicial democrática, a formação não pode continuar a ter o mesmo perfil generalista, nem pode permanecer agrilhoadada aos velhos e obsoletos métodos de ensino. Ela precisa de ter momentos de diferenciação. Cada vez mais, quem exerce actividades nos tribunais de competência especializada precisa de receber formação específica, com condições específicas de acesso e com exames específicos — é o caso dos tribunais de instrução criminal, de execução de penas, dos tribunais administrativos, marítimos, comerciais, arbitrais ou fiscais. A especialização deve, pois, ser acompanhada de um controlo mais apertado da qualidade do processo formativo em todas as suas fases.

O ensino universitário, no seio do qual decorre, em regra, a formação e graduação dos juristas, futuros agentes da Justiça, vai ter de se inserir nesta realidade e passar, igualmente, por transformações mais ou menos profundas. Transformações de índole política, que o levem a assumir o direito como um fenómeno social e o aprofundamento e defesa dos direitos humanos, bem como a transparência da vida democrática como objectivos principais. Transformações de natureza sociológica, que lhe permitam alargar o conhecimento da sociedade como constitutiva do direito (*ubi societas ibi jus*). Transformações de ordem prática, que conduzam à sua modernização, para que parte do programa curricular — normalmente o último ano, ou os dois últimos anos dos cursos de licenciatura — possa ser dedicada à exercitação prática, sob a forma de ‘clínicas jurídicas’ ou iniciativas semelhantes, onde os estudantes têm a oportunidade de adquirir sensibilidade para os problemas sociais. Transformações, enfim, na própria estrutura curricular e nos métodos de ensino-aprendizagem, abrangendo não só a fase de graduação, mas também a de pós-graduação.

No Centro de Formação Jurídica e Judiciária é necessário, por um lado, prosseguir — ou retomar, naquelas áreas em que se perdeu — a abordagem multidisciplinar dos conteúdos programáticos, capaz de revelar os contextos sociais subjacentes às normas e às relações jurídicas e, por outro lado, desenvolver a experimentação de novos métodos de trabalho, que incentivem os formandos a uma participação activa no processo de ensino-aprendizagem, no trabalho em equipa, nos seminários, nas actividades de pesquisa.

Será também conveniente que os objectivos gerais da formação estejam alinhados com as particulares necessidades de aprendizagem ou de desenvolvimento de habilidades específicas por parte dos estudantes, sejam eles candidatos às magistraturas ou a qualquer outra profissão jurídica. Para tanto, importa conhecer, na medida do possível, as suas experiências de formação, os seus interesses e os seus projectos futuros de especialização, de modo a provocar neles uma *reação participativa* e garantir que os “resultados da formação não foram adquiridos superficial ou temporariamente, mas sim que *ficaram* [...] *enraizados* nos hábitos e nas capacidades de aprender do próprio formando” (Guadagni 2000: 8).

E, para que esta interacção docente/estudante se verifique, convém igualmente desenvolver um ambiente favorável para que o seu relacionamento seja de “diálogo e cooperação, de uma igualdade em que o respeito seja mútuo, em que as opiniões são respeitadas numa base consciente de que, por se assumir que tem mais conhecimentos e competências em determinadas áreas, [o formador] tem o papel de apoiar e facilitar aos outros a aquisição de novos conhecimentos ou o seu aperfeiçoamento” (Cabral & Soares 2000: 4).

Mais do que absorver os conhecimentos sobre o direito legislado e tomar consciência de que vivem numa realidade que é plural, no sentido de nela conviverem e interagirem vários ordenamentos normativos, os futuros profissionais deverão ser preparados para assumir a realização do ideal de justiça, actualizando-o permanentemente. Para tanto, servirá uma formação que valorize a

compreensão estrutural das instituições de justiça e dos institutos jurídicos, de forma a percebê-los como parte integrante de determinado projecto político. Assim, cada acto, cada procedimento, cada forma de interpretação das regras, cada decisão não se esgotará em si mesmo, não será neutro, antes será a realização prática de um ideal de justiça, isto é, a construção de um certo tipo de Estado.

4.9 Gestão dos mecanismos alternativos de resolução de conflitos e das justiças comunitárias

Já expressámos a nossa opinião sobre a actual inserção dos tribunais comunitários no Ministério da Justiça, Assuntos Constitucionais e Religiosos e o papel que os serviços de Registo Civil têm vindo a exercer na gestão dos mesmos. Consideramos que essa tutela é, no mínimo, ilegal, porque contraria o disposto no artigo 5 da Lei n.º 24/2007, de 20 de Agosto²⁹, se não mesmo inconstitucional, por violar o princípio da separação de poderes proclamado no artigo 134 da Constituição.

Porque continuamos a acreditar na solução apresentada há cerca de quinze anos pela extinta Unidade Técnica de Reforma Legal (UTREL)³⁰ — pelo menos, não temos notícia de que tenha surgido, desde então, outra mais bem fundamentada e articulada —, vamos reproduzi-la aqui, de forma necessariamente resumida, nos seus traços mais gerais. Tomamos em consideração, tão somente, as antepropostas de *Lei de Bases da Organização Judiciária* e de *Lei Orgânica dos Tribunais Comunitários*, por serem aquelas que mais directamente interessam ao ponto em análise.

A primeira das referidas antepropostas definia uma estrutura para o sistema judiciário, segundo a qual, sem prejuízo das competências próprias do Conselho Constitucional, a justiça comum seria assegurada pelo Tribunal Supremo e demais tribunais judiciais, pelos tribunais comunitários e, nos termos da respectiva lei, pelos tribunais arbitrais³¹. E preconizava a consagração e materialização de um princípio de proximidade e acessibilidade da justiça, por meio de uma cobertura adequada de instituições judiciárias, designadamente de tribunais judiciais, tribunais comunitários, órgãos do Ministério Público, do Instituto Público de Acesso à Justiça e ao Direito (que substituiria o actual IPAJ) e das entidades que viessem a ser associadas ao cumprimento das suas funções.

Os tribunais comunitários seriam competentes para proceder à conciliação, processar, julgar e executar: a) as causas emergentes das relações familiares que resultassem de uniões constituídas segundo as regras tradicionais não registadas de acordo com a Lei da Família; b) as causas de outra natureza cujo valor da dívida, da indemnização pedida ou dos danos invocados não fosse superior a três vezes o salário mínimo nacional; c) os delitos contra o património nos quais o prejuízo

²⁹ Que dispõe: “Os tribunais comunitários são instâncias institucionalizadas não judiciais de resolução de conflitos, **independentes**, que julgam de acordo com o bom senso e a equidade, de modo informal, desprofissionalizado, privilegiando a oralidade e atendendo aos valores sociais e culturais existentes na sociedade moçambicana, com respeito pela Constituição” (negrito nosso).

³⁰ A UTREL, que funcionava como instrumento operativo da CIREL (ver nota 26), contou com a parceria técnica do CFJJ para elaborar um conjunto de antepropostas de lei que deveriam corporizar uma ampla reforma na administração da Justiça: as Anteproposta de *Lei de Bases da Organização Judiciária*, de *Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais*, de *Lei Orgânica dos Tribunais Comunitários* e de *Lei do Acesso à Justiça e ao Direito*. Só a segunda seria remetida à Assembleia da República e aprovada, embora com alterações substanciais.

³¹ Os restantes tribunais (administrativos, fiscais, aduaneiros, marítimos, etc.) integrariam, por certo, o **Poder Jurisdicional**, no sentido de órgãos a quem é confiada a *função jurisdicional* (de ‘declarar o direito do caso’) mas não o **Poder Judiciário**, que é mais restrito, dizendo respeito, exclusivamente à *justiça comum*, dotada de *competência geral* (ver Canotilho 2003: 661).

causado não fosse superior a dois salários mínimos e os de ofensas corporais, excepto nos casos em que tenha havido: i) risco para a vida; ii) incapacidade permanente; iii) incapacidade temporária para o trabalho ou para a realização da actividade normal da vítima por mais de 15 dias. Também lhes seria vedado decidir sobre questões atribuídas por lei a outros tribunais, bem como causas que dissessem respeito à capacidade das pessoas, à validade ou interpretação de testamento, à dissolução dos casamentos civis e à adopção.

A gestão e administração dos tribunais comunitários e a disciplina dos respectivos juízes ficariam a cargo de órgãos designados *Conselhos Provinciais Coordenadores das Justiças Comunitárias*, a serem criados em cada uma das províncias do país. Estes Conselhos seriam dirigidos pelos juízes-presidentes dos tribunais judiciais de província e teriam a seguinte composição: a) um procurador provincial, designado pelo Conselho Superior da Magistratura do Ministério Público; b) dois juízes de tribunais judiciais de distrito, designados pelo Conselho Superior da Magistratura Judicial; c) um representante do serviço público de assistência jurídica, designado pelo Director do Instituto Público de Acesso à Justiça e ao Direito; d) oito representantes dos tribunais comunitários, eleitos pelos seus pares, com mandatos de dois anos; e e) três representantes das autoridades comunitárias, eleitos pelos seus pares, com mandatos de dois anos.

Seriam da competência desses Conselhos Provinciais Coordenadores das Justiças Comunitárias: a) propor ao Ministro da Justiça a criação de tribunais comunitários; b) participar na avaliação do desempenho desses tribunais; c) exercer acção disciplinar sobre os juízes e demais pessoal dos mesmos tribunais; d) fiscalizar a actividade dos tribunais comunitários; e e) propor a realização de acções de formação para os juízes e demais pessoal dos tribunais comunitários.

Os candidatos a juízes seriam propostos pelas associações cívicas, organizações sociais, culturais e profissionais em funcionamento na respectiva circunscrição, ou por grupos de cidadãos, devendo garantir-se que, pelo menos, um terço dos juízes propostos fossem mulheres.

A anteproposta da *Lei de Bases* consagrava ainda o **princípio de não-proibição** dos restantes mecanismos locais de resolução de conflitos, salvo se, pela sua actuação ou pelo tipo de sanções aplicadas violassem os princípios, normas ou valores inscritos na Constituição.

Outra importante medida inovadora que essa anteproposta contemplava era a criação de uma Comissão de Acompanhamento da reforma, que incluía representantes das instituições com funções de controlo específico do funcionamento e qualidade do sistema de administração da Justiça e do Centro de Formação Jurídica e Judiciária. A função da Comissão — inspirada no modelo das *law commissions* britânicas — era preparar a entrada em vigor da reforma e monitorar e avaliar o grau de realização dos objectivos e de concretização das medidas estabelecidos na *Lei de Bases*.

Nos termos da anteproposta de *Lei Orgânica*, as competências materiais dos tribunais comunitários seriam definidas tendo em conta o tipo de casos que tradicionalmente estas instâncias conhecem, articulando-as com os imperativos constitucionais e de eficácia jurisdicional. Assim, os tribunais a este nível seriam competentes para proceder à conciliação, processar, julgar e executar : a) as causas emergentes das relações familiares que resultem de uniões constituídas segundo as regras tradicionais não registadas, de acordo com a Lei da Família; b) as causas cujo valor da indemnização pedida ou dos danos invocados não fosse superior a três vezes o salário mínimo nacional; c) os delitos contra o património nos quais o prejuízo causado não fosse superior a dois salários mínimos e os de ofensas corporais de que não resultassem ferimentos graves.

No caso de delitos de ofensas corporais, ficaria excluída a competência dos tribunais comunitários sempre que se tivesse verificado risco para a vida, incapacidade permanente, incapacidade

temporária para o trabalho ou para a realização da actividade normal da vítima por mais de 15 dias. Independentemente do valor da causa ou dos danos, o tribunal comunitário não poderia ainda decidir questões atribuídas por lei a outros tribunais, bem como causas que dissessem respeito ao estado das pessoas, e à validade ou interpretação de testamento.

A actualidade de todas estas propostas é inquestionável, mesmo tendo decorrido cerca de década e meia desde a sua elaboração e apresentação. Se fossem adoptadas — independentemente de alguma melhoria ou actualização a introduzir — teríamos uma melhor justiça na base do sistema judiciário, lá, onde vive a esmagadora maioria dos moçambicanos.

5 Conclusões

O Estado de Direito e a independência judicial ainda são um projecto por concretizar em Moçambique. A sua viabilidade depende da medida em que os decisores políticos forem capazes de assumir os desafios que só uma visão sistémica, integrada e coordenada entre todos os actores pode proporcionar.

As diferentes tentativas de reforma até aqui experimentadas, principalmente após a mudança de orientação política e estratégica imprimida a partir da Constituição de 1990, tiveram sempre um cunho imediatista e conjuntural, sob pressões internas e externas nem sempre claras ou bem-intencionadas. A essa ‘técnica dos pequenos passos’, como lhe chama Garoupa (2008), é preciso contrapor uma reforma estrutural capaz de provocar transformações mais profundas nos quadros institucionais e regulamentares que determinam o funcionamento dos órgãos de justiça. O Poder Judicial precisa de se afirmar como verdadeiro poder, o sistema de *checks and balances* tem de sustentar-se na prática, em toda a sua plenitude. Isso implica a democratização dos métodos e dos processos constitutivos e de operacionalidade do Judiciário. E, como é sabido, o desempenho mais eficiente e expedito dos tribunais e das restantes instituições judiciárias será, em última análise, um estímulo importante para a economia e para o crescimento equilibrado das empresas, porque ajuda a aumentar a produtividade, o investimento e o emprego.

Por outro lado, do ponto de vista da cidadania, a defesa dos direitos e dos legítimos interesses dos indivíduos e dos grupos sociais com menos recursos económicos tenderá a ser mais acessível e mais eficazmente exercida.

A reforma estrutural pressupõe uma cultura judicial democrática, que substitua a actual cultura técnico-burocrática, ainda dominante. Para isso, será essencial apostar e investir seriamente numa sólida formação para a cidadania, dirigida aos actores relevantes do sistema: magistrados, advogados, oficiais de justiça, polícias, assistentes e outros.

Muito embora a nossa análise tivesse incidido quase exclusivamente sobre a administração da justiça comum, as mesmas preocupações e o mesmo sentido das medidas que corporizam a reforma devem aplicar-se, com as necessárias adaptações, aos outros ramos da jurisdição, como o Conselho Constitucional e os tribunais administrativos, fiscais, aduaneiros, etc.

E, para que todas estas ideias façam sentido, há uma condição a que Carlos Lopes³² (2020) se referiu recentemente, durante a cerimónia de lançamento do seu livro *Africa in Transformation: Economic Development in the Age of Doubt*, na Universidade Politécnica, em Maputo:

Todos os países africanos têm a possibilidade de realizar transformações estruturais, mas só poderão fazê-las, com sucesso, os que têm lideranças capazes, com disciplina, foco e noção de que têm de mudar a mentalidade, deixando de ser países rentistas e preguiçosos.

Referências

- Aidt, Toke S. (2011). ‘The causes of corruption’. *CESifo DICE Report, Journal for Institutional Comparisons*, 9(2): 15–19. Munich: Institute for Economic Research (IFO).
- Alar, Francisco Inácio (2012). ‘O Plano Estratégico da Polícia e sua Implementação’. In Helene Maria Kyed; João Paulo Borges Coelho; Amélia Souto & Sara Araújo (orgs.), *A Dinâmica do Pluralismo Jurídico em Moçambique*, pp. 176–196. Maputo: Centro de Estudos Sociais Aquino de Bragança (CESAB).
- Banco Mundial (2019). *Doing Business em Moçambique 2019*. Washington, DC: Banco Mundial. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO. Disponível em https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Miscellaneous/SubNational/Doing-Business-em-Moçambique-2019_Pt.pdf (acedido em 12 de Janeiro de 2020).
- Bila, Josué (2008). ‘Pessoas desfavorecidas: Assistência Jurídica custará cerca de 8,6 milhões de USD’. *Bantulândia* (blogue), 12 de Novembro de 2008. Disponível em <https://bantulandia.blogspot.com/2008/11/pessoas-desfavorecidas-assistncia.html> (acedido em 14 de Fevereiro de 2020).
- Binder, Alberto (2006). ‘Gobierno Judicial y Democratización de la Justicia - Observaciones a las propuestas de Juan Enrique Vargas’. *Revista Sistemas Judiciales*, (10): 11–13. Santiago, Chile: Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA).
- Buchili, Beatriz (2020). Intervenção da Procuradora-Geral da República na Abertura do Ano Judicial de 2020. Maputo. Disponível em http://www.ts.gov.mz/images/Intervenc%C3%A3o_da_Procuradora-Geral_da_Rep%C3%BAblica_na_abertura_do_Ano_Judicial_2020.pdf (acedido em 14 de Fevereiro de 2020).
- Cabral, Zaida & Soares, Maria do Carmo (2000). *Formação Jurídica e Educação de Adultos em Moçambique*. Comunicação apresentada nas Jornadas sobre Formação Profissional na Área da Justiça. Maputo: CFJJ.
- Canotilho, J. J. Gomes (1999). *Estado de Direito*. Lisboa: Gradiva.
- Canotilho, J. J. Gomes (2003). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7.ª Edição. Coimbra: Almedina.
- Carvalho, António Santos (2016). ‘A independência dos tribunais e dos juizes’. *Revista Oriente Ocidente*, (33) II Série: 12–17. Macau: Instituto Internacional de Macau.
- Castelar, Armando (org.) (2009). *Judiciário e Economia no Brasil*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais. <https://doi.org/10.7476/9788579820199>
- CIP – Centro de Integridade Pública (2020). *Moçambique registou melhorias no Índice de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional-2019, mas tem que fazer mais*. Disponível em <https://cipmoz.org/wp->

³² Antigo secretário executivo da Comissão Económica das Nações Unidas para África (2012–2016) e conselheiro do então Secretário-Geral Kofi Annan. É, actualmente, professor visitante na *Nelson Mandela School of Public Governance* da Universidade de Cape Town.

<content/uploads/2020/01/Percepc%C3%A7%C3%83o-da-Corrupc%C3%A7%C3%83o-3.pdf>
(acedido em 30 de Janeiro de 2020).

- Correia, Gilberto (2014). *Pontos de Ordem. Compilação de Intervenções sobre Advocacia, Justiça, Estado de Direito, Direitos Humanos e Cidadania*. Maputo: W Editora.
- Dakolias, Maria & Said, Javier (1999). *Judicial Reform – A Process of Change Through Pilot Courts*. Washington D. C.: The World Bank Legal Department.
- Fernando, Paula; José, André Cristiano; Soares, Carla & Gomes, Conceição (2019). *Estudo exploratório sobre o acesso à justiça e o desempenho funcional dos tribunais em Moçambique*, realizado pelo Observatório Permanente da Justiça do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, por solicitação e em articulação com a Associação Moçambicana de Juízes. Coimbra: CES.
- Figueiredo, Guilherme (2017). ‘Bastonário dos advogados pede “pacto de regime” para Justiça’. *Jornal Diário de Notícias*, edição de 20 de Maio. Lisboa.
- Garoupa, Nuno (2008). ‘Reforma da Justiça e Reformas na Justiça’. *Iprisverbis*, boletim do Instituto Português de Relações Internacionais e Segurança, (3). Lisboa: Instituto Português de Relações Internacionais e Segurança (IESE).
- Gomes, Conceição (2018). ‘Tribunais e transformação social: desafios às reformas da Justiça’. In Maria de Lurdes Rodrigues, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães, Conceição Gomes & Rui Guerra Fonseca (org. e coord.), *40 Anos de Políticas de Justiça em Portugal*, pp. 733–751. Coimbra: Almedina.
- Guadagni, Marco (2000). *Monitorização e avaliação para o planeamento: estratégias institucionais e percursos individuais*. Comunicação apresentada nas ‘Jornadas sobre Formação Profissional na Área da Justiça’. Maputo: CFJJ.
- Hammergren, Linn (2006). ‘Apuntes para Avanzar en el Debate sobre cómo Mejorar el Gobierno Judicial.’ *Revista Sistemas Judiciales*, (10): 14–21. Buenos Aires: Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA).
- Lauris, Élide & Araújo, Sara (2015). ‘Reforma Global da Justiça, Pluriversalismo e Ilegalidade Subalterna: Reflexões Teóricas e Empíricas a Partir de uma Ecologia de Justiças no Brasil, em Moçambique e em Portugal’. *Cronos – Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFRN*, 16(2): 87–113. Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).
- Lauris, Élide & Fernando, Paula (2010). ‘A dupla face de Janus: as reformas da justiça e a lei tutelar educativa’. *Revista Julgar*, (11): 135–146. Lisboa: Associação Sindical dos Juízes Portugueses (ASJP).
- Lopes, Carlos (2020). Intervenção no lançamento da obra *Africa in Transformation: Economic Development in the Age of Doubt*, Universidade Politécnica. Notícia do jornal online Mediafax, n.º 7014, de 26 de Fevereiro de 2020, p. 4. Maputo.
- Morand, Charles-Albert (1999). *Légistique formelle et matérielle*. Aix-en-Provence: Presses Universitaires d’Aix-Marseille (PUAM).
- Muchanga, Adelino (2020). Discurso de Abertura do Ano Judicial. Maputo. Disponível em http://www.ts.gov.mz/images/Discurso_de_Abertura_do_Ano_Judicial_-_2020.pdf (acedido em 14 de Fevereiro de 2020).
- OAM – Ordem dos Advogados de Moçambique (2005). *Relação dos Advogados*. Maputo: OAM.
- Presidente da República (2019). ‘PR moçambicano defende reformas estruturais para credibilidade do poder judicial’. Notícia publicada pela agência Lusa em 5 de Novembro. Disponível em https://www.sapo.pt/noticias/atualidade/pr-mocambicano-defende-reformas-estruturais_5dc1a8134090fe02a6b1ceb8 (acedido em 7 de Novembro de 2019).
- Presidente da República (2020). Discurso proferido na cerimónia de abertura do Ano Judicial. Disponível em http://www.ts.gov.mz/images/Discurso_do_Presidente_da_Rep%C3%BAblica_de_Mocambique_proferido_na_abertura_do_Ano_Judicial_2020_VF.pdf (acedido em 18 de Fevereiro de 2020).

- Representantes do PP e do PSOE (2007). ‘Pacto de Estado para a Reforma da Justiça (Espanha)’. Revista *Julgar*, (1): 183–192. Lisboa: Associação Sindical dos Juizes Portugueses (ASJP).
- Rodrigues, Sónia (2017). ‘Análise quantitativa da produção legislativa’. In *40 Anos de Políticas de Justiça em Portugal*. Versão não publicada. Disponível em https://ial-online.org/wp-content/uploads/2019/03/SoniaRodrigues_40anosJustica_vers%C3%A3o-n%C3%A3o-publicada.pdf (acedido em 17 de Fevereiro de 2020).
- Santos, Boaventura de Sousa (2005). ‘A justiça em Portugal: diagnósticos e terapêuticas’. Revista *Manifesto*, (7): 76–87, Lisboa.
- Santos, Boaventura de Sousa (2013). ‘A Justiça Armadilhada.’ Revista *Visão*, 14 de Novembro, Lisboa.
- Santos, Boaventura de Sousa (2014). *Para uma Revolução Democrática da Justiça*. Coimbra: Almedina.
- Santos, Boaventura de Sousa & Trindade, João Carlos (orgs.) (2003). *Conflito e Transformação Social: uma Paisagem das Justiças em Moçambique*, 2 vols. Porto: Afrontamento.
- Santos, Susana (2014). ‘Novas Reformas, Velhos Debates: Análise das Políticas de Justiça e dos Seus Impactos no Sistema Judicial.’ *Configurações – Revista de Sociologia [Online]*, (13). <https://doi.org/10.4000/configuracoes.2364>
- The World Bank (2004). *Initiatives in Legal and Judicial Reform*. Legal Vice Presidency: Washington D. C.: The World Bank.
- Timbane, Tomás Luís (2016). Discurso do Bastonário da Ordem dos Advogados na Abertura do Ano Judicial de 2016. Maputo. Disponível em http://www.ts.gov.mz/images/pdf_files/Interven%C3%A7%C3%A3o_do_Baston%C3%A1rio_da_Ordem_dos_Advogados_na_abertura_do_Ano_Judicial_de_2016.pdf (acedido em 23 de Novembro de 2019).
- Trindade, João Carlos & José, André Cristiano (2017). *Os Sistemas (Des)integrados de Justiça na Província de Cabo Delgado*. Maputo: Ministério da Justiça, Assuntos Constitucionais e Religiosos; Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP).
- Trindade, João Carlos & Pedroso, João (2003). ‘A caracterização do sistema judicial e do ensino e formação jurídica’. In Boaventura de Sousa Santos & João Carlos Trindade (orgs.), *Conflito e Transformação Social: uma Paisagem das Justiças em Moçambique*, vol. I, pp. 259–317. Porto: Afrontamento.
- Wallerstein, Immanuel (2004). *World-Systems Analysis: an Introduction*. Durham; London: Duke University Press. <https://doi.org/10.1215/9780822399018>
- World Justice Project (s.d.). ‘What is the rule of law?’. *World Justice Project*. Disponível em <https://worldjusticeproject.org/about-us/overview/what-rule-law> (acedido em 8 de Fevereiro de 2020).