

Apoio à reforma da justiça nos países ACP

Setembro de 2010



**COMISSÃO
EUROPEIA**

Documento de Referência Nº 9

Apoio à reforma da justiça nos países ACP

Setembro de 2010

*Europe Direct é um serviço que o ajuda a encontrar respostas
às suas perguntas sobre a União Europeia.*

**Número verde único (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*) Alguns operadores de telecomunicações móveis não autorizam o acesso a números 00 800 ou poderão sujeitar estas chamadas telefónicas a pagamento..

Para mais informações sobre a União Europeia consultar a Internet (<http://europa.eu>).

Uma ficha bibliográfica figura no fim desta publicação.

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2011

ISBN 978-92-79-15108-8

doi:10.2783/37648

© Comunidades Europeias, 2011

Reprodução autorizada mediante indicação da fonte.

IMPRESSO NA BÉLGICA

IMPRESSO EM PAPEL RECICLADO

ADVERTÊNCIA E AGRADECIMENTOS

O presente documento foi elaborado por uma equipa de consultores recrutados no âmbito de um contrato de serviço celebrado entre o HSTPE e a Comissão Europeia (CE), e financiado pela facilidade para estudos do 9º Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED).

Beneficiou dos debates de um grupo de referência, de um ateliê de consulta que se realizou em Bruxelas¹ e de um seminário de pré-restituição que reuniu os representantes das delegações e dos serviços da sede da CE (EuropeAid, RELEX, DEV, JLS)².

O trabalho foi coordenado e complementado pela unidade «Governança, Segurança, Direitos do Homem e Género» de EuropeAid.

Este documento de referência destina-se ao pessoal da CE que trabalha na sua sede e nas suas delegações, aos parceiros nacionais e financiadores que promovem e apoiam os processos de reforma no sector da justiça.

Constitui, a partir da experiência dos apoios ao sector da justiça fornecidos pela CE em países ACP e num sector de cooperação em pleno desenvolvimento, a base de um documento de referência posterior que abará o conjunto dos países beneficiários da cooperação da CE.

O conteúdo desta publicação não representa, necessariamente, a posição oficial da Comissão Europeia.

Nem a Comissão Europeia nem nenhuma outra pessoa agindo em seu nome poderá ser responsabilizada pela utilização que vier a ser feita das informações contidas neste documento.

Existe uma versão inglesa e uma versão portuguesa do original em francês.

Quaisquer comentários e sugestões serão bem-vindos e poderão ser enviados para:

EuropeAid-D1-Democracy@ec.europa.eu

1) Ateliê de consulta com agências de desenvolvimento e ONG que operam no sector da justiça nos países ACP, Bruxelas, 10 de Junho de 2008.

2) Seminário de pré-restituição que reuniu os representantes das delegações e dos serviços da sede da Comissão (EuropeAid, RELEX, DEV, JLS), Bruxelas, 13-14 de Outubro de 2008.

TABELA DE CONTEÚDOS

ADVERTÊNCIA E AGRADECIMENTOS	3
RESUMO	7
INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO 1. Especificidades do sector da justiça, abordagens de outros doadores	13
1.1 Um sector distinto, lato e que forma sistema	13
1.1.1 Um sector distinto	13
1.1.2 Um sector lato	14
1.1.3 Um sector que forma sistema	19
1.2 As abordagens dos financiadores no sector da justiça	27
1.2.1 Financiadores multilaterais	28
1.2.2 Financiadores bilaterais	28
CAPÍTULO 2. A análise do sector de justiça existente	31
2.1 Um eixo maior da governação	31
2.1.1 As dimensões do conceito de governação adoptado pela CE	31
2.1.2 Aplicação do modelo de análise da governação ao sector da justiça	31
2.2 Os pontos de entrada para a análise do sector da justiça existente	33
2.2.1 O quadro institucional e jurídico do sector da justiça	33
2.2.2 Os profissionais do sector da justiça	34
2.2.3 O acesso à justiça	39
2.2.4 A eficácia da justiça	40
CAPÍTULO 3. Estratégias, modalidades e indicadores	47
3.1 As orientações estratégicas	47
3.1.1 Tomada em consideração e avaliação de um contexto difícil	47
3.1.2 Apropriação e diálogo político sectorial	47
3.1.3 Os principais ensinamentos retirados dos projectos/programas financiados pela CE em apoio ao sector da justiça	48
3.1.4 Recomendações sobre o método de elaboração e conteúdo do apoio	51
3.1.5 A importância da integração da perspectiva de género na reforma da justiça	52
3.2 As modalidades do apoio da CE aplicadas ao sector da justiça	53
3.2.1 O apoio orçamental geral incluindo indicadores sobre a justiça	53
3.2.2 O apoio sectorial à justiça	54
3.2.3 As três modalidades de financiamento de um PAPS	57

3.2.4	Na ausência de uma estratégia sectorial: um apoio sob a forma de «projecto repensado»	60
3.2.5	A sociedade civil, um actor importante nos apoios à justiça	60
3.3	Indicadores	62
3.3.1	Tipos e exemplos de indicadores	62
3.3.2	Por outro lado, de cada vez que os números possam ser desagregados por género, é indispensável prever os indicadores para os dois géneros.	64
3.3.3	Indicadores a evitar	65
3.4	Recomendações sobre as modalidades de ajuda	66
3.4.1	A abordagem «projecto repensado»	66
3.4.2	O apoio sectorial	66
CAPITULO 4.	Respostas adaptadas aos países em situação de fragilidade	69
4.1	A posição europeia sobre a prevenção de conflitos e a luta contra a impunidade	69
4.1.1	Governança, Estado de Direito e situações de fragilidade	69
4.1.2	A abordagem IERD: «Interligação das operações de emergência, reabilitação e desenvolvimento»	70
4.2	Os instrumentos financeiros e as modalidades de execução nas situações de fragilidade	70
4.2.1	O Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED): aplicação de procedimentos flexíveis em função das circunstâncias (artigos 72.º e 73.º dos Acordos de Cotonou)	70
4.2.2	O Instrumento de Estabilidade	70
4.2.3	O Instrumento Europeu para a Democracia e Direitos do Homem (IEDDH)	71
4.2.4	O apoio orçamental	72
4.3	Análises e respostas às situações de fragilidade	72
4.3.1	Os 10 princípios do CAD	72
4.3.2	Luta contra a impunidade	75
4.3.3	Justiça transitória e justiça reparadora	76
CAPITULO 5.	Conclusão	81
ANEXO 1.	Glossário	83
ANEXO 2.	Aplicação do modelo de análise da governação sectorial ao sector da justiça	90
ANEXO 3.	Referências úteis para desenvolvimentos	95
ANEXO 4.	Criminal chain	102
ANEXO 5.	Listas de verificação para classificação de igualdade de géneros	103

RESUMO

Este documento de referência foi redigido para fornecer às delegações da UE um instrumento prático que permita uma abordagem a um sector complexo, mas decisivo, na política de desenvolvimento: a reforma da justiça.

O apoio ao sector da justiça tem uma particular importância na política de cooperação da EU devido a três principais razões. Em primeiro lugar, o Estado de Direito, os Direitos do Homem e a democracia são princípios fundadores da UE, e os seus tratados constitutivos consideram-nos valores a promover no resto do mundo. Depois, estes princípios encontram-se também no âmago do Acordo de Cotonou, que vincula os Estados-Membros aos países ACP, e ocupam um lugar de destaque nos acordos comuns celebrados pela UE com numerosos países terceiros. Por último, todos os estudos mostram que o funcionamento correcto do sistema judicial é uma condição *sine qua non* para a estabilidade, o desenvolvimento económico e a redução da pobreza.

Esta versão do estudo, baseada nas experiências de apoio à reforma da justiça nos países ACP, será seguida de um estudo mais abrangente cobrindo o apoio da UE a esse sector no conjunto dos países terceiros. A mesma não analisa em pormenor os projectos levados a cabo nem identifica todas as especificidades da reforma da justiça nos países ACP, mas, apoiando-se na experiência e mobilizando as práticas seguidas nos países ACP, elabora um quadro das principais características do apoio ao sector da justiça.

O capítulo 1, [Especificidades e abordagens do sector da justiça](#), visa uma melhor identificação do sector da justiça, elaborando o quadro dos seus principais actores e componentes, descrevendo os diferentes tipos e níveis de sistema jurídico, e delimitando-o de outros sectores ou noções que lhe estão mais ou menos próximos.

(i) Antes de mais, é particularmente importante compreender bem o que distingue o sector da justiça de duas outras noções, por vezes concebidas pelos financiadores como sectores de intervenção, o Estado de Direito e a segurança. O conceito de Estado de Direito tem necessariamente implicações no domínio da justiça, nomeadamente a nível da independência dos juizes, da legalidade dos actos administrativos, da existência de um corpo de profissionais para a defesa dos direitos, etc. Contudo, o conceito excede largamente o sector da justiça porque é aplicável a todos os poderes e domínios de intervenção do Estado. Os sectores da segurança e da justiça estão também muito ligados porque, em parte, se dirigem, aos mesmos actores ou às mesmas instituições (polícia, justiça penal, autoridades judiciais, sistema prisional, ou até garantias das liberdades individuais, etc.). Os programas referentes à reforma do sistema de segurança (RSS) incluem, muitas vezes, componentes ligadas à justiça, e vice-versa. Mas o conceito de segurança é distinto do de justiça, e, de qualquer modo, os programas de RSS apenas implicam uma parte do sector da justiça.

ii) A secção 1.1.2 descreve, numa dezena de rubricas, a amplitude da matéria e o número de actores implicados numa reforma da justiça. Certos aspectos (constitucionais, por exemplo), certas instituições (polícia ou justiça tradicional), certos actores (oficiais de justiça ou ONG) são, por vezes, subestimados na abordagem do sector. A ideia desenvolvida aqui, tal como no capítulo 2, não é a de induzir que uma intervenção deva implicá-los a todos, mas a de conduzir à adopção, antes de conceber um plano de intervenção, de uma abordagem inclusiva, sem nunca omitir a dimensão de género. O [anexo 5](#) fornece um caso de aplicação ao sector justiça das questões ligadas ao género a ter em consideração durante o processo de instrução dos projectos.

(iii) Esta secção expõe como a justiça forma sistema a vários títulos: inscreve-se num sistema jurídico singular, de direito romano-germânico ou de common law, do qual se propõe uma apresentação concisa; inscreve-se num sistema de normas internacionais, cujos elementos, designadamente regionais, são recordados; relembra-se, por fim, que as instituições que a compõem são interdependentes.

Esta apresentação é complementada no [anexo 1](#), com um glossário que deve nomeadamente permitir associar as principais diferenças lexicais às diferenças conceptuais dos dois principais sistemas jurídicos (common law e direito romano-germânico).

Por outro lado, este capítulo fornece igualmente uma descrição das abordagens dos principais financiadores neste sector e nestes países com os quais os programas da UE devem pactuar.

O capítulo 2, [Análise do sector da justiça](#), fornece dois instrumentos.

O primeiro apoia-se na metodologia de análise e de tomada em consideração da governação nas intervenções sectoriais desenvolvida pela *EuropeAid* aplicando-a ao sector da justiça. A mais-valia deste instrumento é fornecer uma grelha de análise do sector simultaneamente temática e dinâmica, tendo em conta, nomeadamente, as relações de governação e de responsabilidade entre os actores e a capacidade do sector para reformar a sua própria governação. Uma vez modelado este conceito, é proposta no [anexo 2](#) uma aplicação do modelo a uma reforma da justiça num país fictício.

O segundo é uma lista dos possíveis pontos de entrada que incluem uma grelha de análise dos elementos-chave da reforma do sector da justiça. Deliberadamente, o estudo escolheu a concisão na identificação dos principais vectores, retendo apenas quatro: o quadro institucional global, os profissionais do sector; o acesso à justiça, a eficácia da justiça. Esta concisão conduz correlativamente a numerosas subdivisões da grelha de análise. Para facilitar a sua utilização e tornar compreensível o seu alcance, os subelementos são apresentados sob a forma de questionários temáticos, seguidos de comentários os quais, se for caso disso, operam a distinção entre sistemas jurídicos. Naturalmente que este instrumento, essencialmente descritivo, deve ser utilizado de forma flexível e dinâmica. Por exemplo, uma intervenção que vise melhorar o acesso à justiça dos prisioneiros não deveria contentar-se em analisar o sector apenas sob o ângulo “acesso”, mas interessar-se também pelos seus profissionais (advogados e/ou defensores dos direitos, guardas prisionais...), pela eficácia dos circuitos de tratamento dos processos (cadeia penal, cf. [anexo 4](#)), pelo modo de resolução dos conflitos, pela execução das decisões judiciais, e até pelos textos de organização geral do sector (designadamente os que presidem à inspecção dos estabelecimentos penitenciários).

O capítulo 3, [Estratégias, modalidades e indicadores](#), aborda mais os aspectos operacionais.

Numa primeira secção, este capítulo enumera algumas das recomendações estratégicas assentes na prática no sector da justiça e apresenta a experiência recolhida nos relatórios de avaliação elaborados sobre os projectos FED no sector desde 2000. Subsequentemente, este capítulo tenta, igualmente, aplicar as características do sector da justiça aos critérios operacionais das diferentes modalidades da ajuda. É consagrada uma atenção particular à abordagem sectorial, especialmente ao apoio orçamental sectorial. Este capítulo dedica também uma secção aos indicadores próprios do sector, tendo em conta as definições e as categorias privilegiadas pela UE nos seus instrumentos conceptuais. Mais uma vez, uma particular atenção é dedicada aos indicadores na sua utilização específica no caso de apoio orçamental. Por último, optou-se por incluir neste capítulo o desenvolvimento relativo à importância da sociedade civil, na medida em que a participação destes actores pode conduzir ao uso de diferentes tipos e combinações de instrumentos financeiros.

O capítulo 4, [Respostas adaptadas aos países em situação de fragilidade](#), é dedicado, especialmente, à aplicação de programas de apoio no sector da justiça nos países em situação de fragilidade.

Insofar as the public service of justice is partly, if not exclusively, provided by the State, it seemed appropriate to specifically address the situations of fragility where the state authority itself in the exercise of its sovereign functions is destabilized or Noexistent. These situations are often emerging in a particularly adverse context, where the respect of the State's obligations and guarantees towards its nationals is lacking. The decision to provide support to this sector can then become challenging, since it could involve supporting the effectiveness of a judicial system that is itself the source of serious human rights violations. Therefore, this chapter presents the main particularities and contextual changes required by a situation of fragility for the use of the financial instruments, including budget support. In addition, this chapter includes the application of the 10 DAC principles governing the international engagement in fragile states and precarious situations to the justice sector. Falling also under the justice sector, all mechanisms to fight against impunity in post conflict situations are described: quasi-judicial investigative procedures such as reconciliation commissions or judicial proceedings before courts or national or international chambers. A census is proposed in the last section.

INTRODUÇÃO

Porque é que a União Europeia deve apoiar o sector da justiça nos países em desenvolvimento?

O preâmbulo e o artigo 2º do Tratado da União Europeia (UE) recordam que o princípio do Estado de Direito e o respeito dos Direitos do Homem correspondem a valores essenciais sobre os quais é fundada a UE. A UE não possui apenas a missão de os respeitar e promover no seu seio, mas também de os promover nas suas relações com o resto do mundo (artigo 3º, ponto 5 do tratado sobre a UE). Como é indicado de maneira eloquente no título V, capítulo 1 (“Disposições gerais relativas à acção externa da União”), artigo 21º do Tratado da UE, «a acção da União sobre a cena internacional baseia-se nos princípios que presidiram à sua criação e ao seu alargamento e que visa promover no resto do mundo: a democracia, o Estado de Direito, a universalidade e a indivisibilidade dos Direitos do Homem e das liberdades fundamentais, o respeito da dignidade humana, os princípios de igualdade e de solidariedade e o respeito dos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional.»

Estes valores podem ser resumidos pelos princípios da boa governação, que se tornou, desde há alguns anos, uma prioridade na política de desenvolvimento e nos programas de cooperação da UE. A boa governação (ou governação democrática) baseia-se em objectivos, princípios universais e aspirações comuns que devem ser aplicados ao conjunto dos domínios de intervenção do Estado e, designadamente, às suas funções públicas, bem como nas interações entre as instituições públicas e os cidadãos³.

A governação democrática, entendida num sentido muito lato, necessita designadamente de um poder judicial independente capaz de fazer respeitar o Estado de Direito para todos os cidadãos. O apoio ao sector da justiça nos programas de cooperação tem assim como objectivo principal permitir a emergência ou a consolidação de um Estado de Direito, e é reconhecido, mais particularmente no Acordo de Cotonou, como um elemento essencial subjacente à parceria ACP-UE⁴.

A governação democrática inclui igualmente o respeito dos Direitos do Homem e das liberdades fundamentais, que é outro elemento essencial promovido igualmente pelo Acordo de Cotonou. A protecção das liberdades individuais e a garantia dos direitos das pessoas mais vulneráveis, inclusive através de um melhor conhecimento dos seus direitos e de um acesso mais fácil à justiça

correspondem a um segundo objectivo de um apoio ao sector da justiça.

Na medida em que a instituição judiciária intervém para resolver os litígios entre particulares, designadamente, entre clientes e fornecedores, e entre os particulares e o Estado, o funcionamento fiável dos tribunais é uma condição absoluta da segurança jurídica, sem a qual os investidores correm o risco de se desviarem do país, sendo o seu desenvolvimento votado ao fracasso. É, por conseguinte, determinante que a União Europeia prosiga e desenvolva o seu apoio ao sector da justiça na sua cooperação com os países parceiros no desenvolvimento, porquanto o funcionamento correcto do sistema judicial é uma condição sine qua non do desenvolvimento económico e da redução da pobreza. Trata-se de um terceiro objectivo de apoio ao sector da justiça.

Objectivos do documento de referência e metodologia adoptada

O presente documento de referência, baseado num estudo de apoios da Comissão Europeia (CE) no sector da justiça de diversos países ACP, é concebido como um instrumento de trabalho concreto para os serviços da CE e, nomeadamente, para o pessoal das Delegações presentes nos países ACP. Tem por objectivo facilitar a aplicação do apoio ao sector da justiça, fornecendo instrumentos que permitam a análise da situação do sector em cada país e contribuindo com elementos de reflexão sobre as modalidades mais adequadas para a instauração de um programa de apoio.

Como indicado, o campo geográfico abrangido pelo estudo é o dos países ACP, mas um certo número de orientações operacionais presentes no documento pode ser aplicável, *mutatis mutandis*, a outras regiões, sublinhando ao mesmo tempo que o apoio ao sector da justiça num país necessita sempre de ser contextualizado.

Resumo das intervenções da Comissão Europeia no sector, nos países ACP, desde 2000

A CE utiliza um conjunto de instrumentos financeiros, geográficos ou temáticos como apoio ao sector da justiça dos países ACP, nomeadamente o Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), mas também o Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento (ICD)⁵, o Instrumento de Estabilidade (IE) ou o Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos do Homem (IEDDH).

3) COM (2006) 421 final, «A governação no consenso europeu para o desenvolvimento».

4) Artigo 9º, Acordo de Cotonou, http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/Cotonou_EN_2006_en.pdf

5) A nível geográfico, o ICD abrange, designadamente, a África do Sul, que é o único país ACP que não é abrangido pelo FED. O ICD abrange igualmente um certo número de programas temáticos, entre os quais se destaca o do em favor dos Actores Não Estatais e Autoridades Locais (ANEAL) ou o programa Asilo e Migração, que também podem intervir em apoio do sector da justiça nos países ACP.

No sector da justiça, os instrumentos geográficos, principalmente o FED, foram frequentemente utilizados para apoiar as reformas institucionais que visavam reforçar a independência, a imparcialidade e o profissionalismo do aparelho judicial, a consolidação dos quadros jurídicos nacionais que garantissem um processo equitativo nos prazos prescritos pela lei, pela melhoria das condições de detenção e gestão das prisões, as penas alternativas à prisão ou pela melhoria da eficácia do poder judicial. Nos programas geográficos, a sociedade civil é frequentemente mobilizada, quer para fornecer serviços (consultas jurídicas, etc.) quer para proceder ao controlo das instituições.

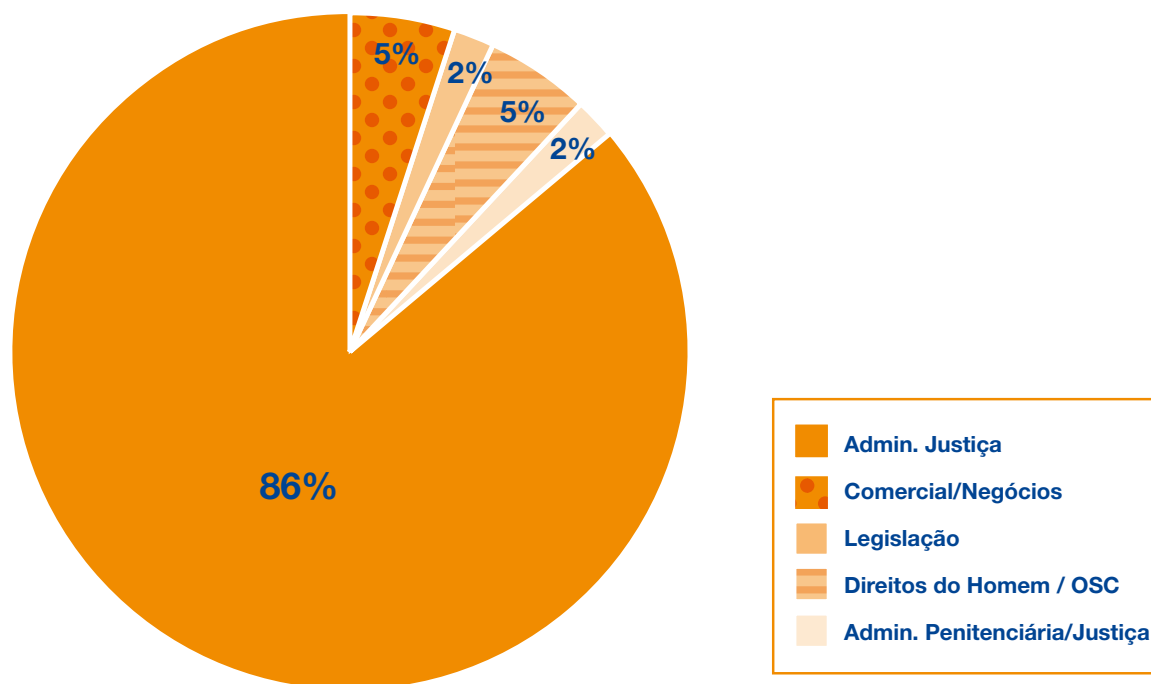
A nível temático, convém mencionar, em primeiro lugar, o IE, que permite, por um lado, em situação de crise, intervir de maneira rápida e flexível, nomeadamente, no sector da justiça, no sentido de: (1) apoiar o desenvolvimento de instituições fragilizadas, a fim de assegurar a ordem pública ou a independência da justiça; (2) apoiar tribunais penais internacionais ou *ad hoc*, ou qualquer mecanismo jurídico de reconciliação; (3) promover e defender o respeito dos Direitos do Homem e das liberdades fundamentais, a democracia e o Estado de Direito, bem como os instrumentos internacionais afe-rentes. As medidas tomadas no âmbito do IE em caso de crise são limitadas no tempo (em princípio, 18 meses, no máximo) e, por conseguinte, necessitam, geralmente, de um acompanhamento a nível dos programas

geográficos. Em contrapartida, sob a sua componente a longo prazo, em que o IE visa apoiar os países beneficiários a melhor se debaterem contra ameaças globais ou transregionais, como o terrorismo ou a criminalidade organizada, é nomeadamente possível apoiar a harmonização das legislações internas com o direito internacional pertinente, ou reforçar as capacidades das autoridades policiais e judiciais nestes domínios.

O IEDDH é um instrumento flexível que pode intervir: (1) nas situações consideradas sensíveis (por exemplo, para documentar e denunciar as violações dos Direitos do Homem); (2) nos países em que não abordam suficientemente o pedido de justiça (ao nível do seu programa geográfico); (3) para responder a uma necessidade urgente, através de pequenas acções orientadas; (4) como apoio às instituições internacionais ou regionais, tais como o Tribunal Penal Internacional.

Sem se pretender limitar a generalidade do que atrás foi referido, constata-se que, no âmbito da cooperação geográfica, foram financiados, entre 2000 e 2009, 65 projectos/programas⁶ de diferentes envergaduras, num montante de cerca de € 590 milhões, dos quais 12 em zonas pós-conflito, incluindo três projectos de justiça transicional. No sector, o número global de apoio durante este período (tendo por base o conjunto dos instrumentos), para a totalidade dos países ACP, incluindo a África do Sul, é de quase € 671 milhões.

Orçamento por domínios de intervenção



6) O número de projectos/programas e os montantes correspondentes são a expressão numérica da cooperação geográfica financiada pelo FED e pelo programa de cooperação com a África do Sul.

Embora seja difícil repartir distintamente 65 projectos / programas da CE nos países ACP por grandes domínios de intervenção, principalmente devido à cumulação de eixos de intervenção num mesmo projecto/programa (por exemplo: apoio ao aparelho judicial e apoio ao reforço dos Actores Não-Estatais (ANE) em matéria de Direitos Humanos, ou apoio ao sistema penitenciário e aos órgãos jurisdicionais, etc.), a análise sumária destes últimos conduz às constatações seguintes:

A grande maioria dos projectos/programas (86%) tem como prioridade a administração da justiça (apoio aos órgãos jurisdicionais, ao Ministério da Justiça, à formação dos juizes e auxiliares de justiça, etc.), ao passo que 5% visam a defesa dos Direitos Humanos ou o acesso à justiça, através de actividades conduzidas pelas ANE.

Os outros projectos incidem sobre: i) apoio ao direito dos negócios e ao direito comercial (5%), como as acções que visam a criação do direito da Organização para a Harmonização do Direito dos Negócios em África (OHADA); ii) apoios ao corpus legal (2%), nomeadamente o apoio à revisão dos códigos, à modernização do quadro jurídico (constituição, leis, regulamentos, etc.) e, por último, 2% dos projectos/programas têm como prioridade o apoio ao sistema penitenciário, por vezes, com uma vertente de reforço da polícia judiciária.

Plano do documento de referência

Capítulo 1 apresenta resumidamente o sector da justiça e as abordagens dos outros principais doadores neste sector.

Capítulo 2 fornece uma grelha que permite a análise do sector da justiça do país em questão, sob a forma de questionários temáticos seguidos de comentários que permitem tirar uma conclusão das respostas obtidas, com vista à definição de um programa de apoio.

Capítulo 3 apresenta algumas orientações estratégicas a levar a cabo e uma reflexão sobre as modalidades de ajuda que podem ser definidas para o programa de apoio, em relação à situação do sector no país.

Capítulo 4 é especialmente consagrado à implementação de programas de apoio no sector da justiça em países em situação de fragilidade, e apresenta os conceitos e os processos de luta contra a impunidade, de justiça transicional e de justiça reparadora.

1. ESPECIFICIDADES DO SECTOR DA JUSTIÇA, ABORDAGENS DE OUTROS DOADORES

Em certas partes do mundo, nomeadamente na América Latina ou na Ásia, alguns financiadores empreenderam, a partir dos anos 80, projectos que incluem diversas componentes, que vão desde o apoio às organizações de Direitos do Homem, passando pela melhoria do acesso à justiça, pela revisão das leis e códigos, pela formação dos profissionais do direito, contribuindo, assim, para o reforço das capacidades das instituições (tribunais, Conselho de Magistratura, Ministério da Justiça), segundo o nível de compromisso do país parceiro.

Em contrapartida, seria necessário esperar pelos anos 90 para vermos surgir nos países ACP projectos estruturados de apoio a este sector. Esta sequência parece sobressair, em parte, das fases de reapropriação do Estado que os países (nomeadamente africanos) assimilaram após as vagas de independência e após a Segunda Guerra Mundial. Primeiro constitucional e económico, o movimento de reforma só posteriormente incidiu na qualidade da oferta em matéria de serviços públicos, tendo como prioridade a saúde e a educação, somente depois em matéria de justiça. Além disso, com excepção de certos projectos de intercâmbio (apoio às universidades, a escolas e institutos de formação jurídica e judiciária), os parceiros do desenvolvimento e os países beneficiários escudaram-se, frequentemente, atrás do princípio de soberania e da não ingerência nos assuntos internos dos países, para não intervir no sector da justiça. Com efeito, o Estado pode ser tentado a considerar que a justiça deveria permanecer sob o seu controlo exclusivo, na medida em que é também um poder público pelo qual o Estado exerce uma violência simbólica legítima. Além disso, na medida em que um sistema judiciário reflecte e impregna os valores da sociedade do Estado em que tem origem, pode, por vezes, ser recalcitrante à intervenção e à importação de sistemas externos, ou ainda à harmonização.

Porém, durante os últimos quinze anos, em apoio aos movimentos de reforma judicial levados a cabo pelos próprios países e a seu pedido, a maioria aperfeiçoou as suas estratégias de abordagem e as modalidades de aplicação do seu apoio a uma melhor governação judiciária.

A primeira parte deste capítulo traça um retrato do sector da justiça na região ACP e descreve resumidamente os diferentes sistemas nos quais se desenvolve. A segunda parte apresentará uma amostra das grandes tendências actuais e ferramentas desenvolvidas por diferentes financiadores activos neste domínio.

1.1 Um sector distinto, lato e que forma sistema

1.1.1 Um sector distinto

O sector da justiça não deve ser confundido com a noção de Estado de Direito ou com o sector da segurança. Estas distinções são importantes para os responsáveis pela identificação de um sector de intervenção, porque esta implica que os objectivos sejam definidos com os interlocutores, beneficiários e/ou outros actores internacionais, num quadro conceptual claro e partilhado.

→ Estado de Direito

Ainda que os tratados europeus e um grande número de textos adoptados pelas instituições europeias (p. ex., conclusões do Conselho Europeu ou comunicações da CE) façam regularmente referência ao princípio do Estado de Direito, estes textos não fornecem a sua definição, porque este princípio não provém das mesmas tradições filosóficas, nem abrange a mesma dimensão. Para tentar ultrapassar estas divergências, certos textos das Nações Unidas, especialmente um relatório de Agosto de 2004⁷, propõem uma acepção da noção, geralmente aceite. Neste relatório, o Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, definiu o conceito de «Estado de Direito» como «um princípio de governação no âmbito do qual o conjunto dos indivíduos, das instituições e das entidades públicas e privadas, inclusive o próprio Estado, são responsáveis pelo cumprimento de leis promulgadas publicamente, aplicadas de forma idêntica para todos e administradas de maneira independente, e compatíveis com as regras e normas internacionais em matéria de Direitos do Homem. Implica, por outro lado, medidas próprias para assegurar o respeito dos princípios da primazia do direito, da igualdade perante a lei, da responsabilidade em relação à lei, da equidade na aplicação da lei, da separação dos poderes, da participação na tomada de decisões, da segurança jurídica, da recusa do arbitrário e da transparência dos procedimentos e processos legislativos». Completada⁸, desde então, para ser aplicada nomeadamente à esfera internacional, esta definição da noção de Estado de Direito serve de ponto de referência na comunidade dos financiadores. Este conceito tem implicações necessárias no domínio da justiça, designadamente na independência dos juizes, na legalidade dos actos administrativos, na existência de um corpo de profissionais para a defesa dos direitos, etc. Contudo, excede amplamente o sector da justiça, porque é aplicável a todos os poderes e domínios de intervenção do Estado, inclusive ao poder constitucional e ao funcionamento da democracia, muitas vezes, ao ponto de descrever mais um ideal e um processo do que um estado de facto.

7) S/2004/616*Restabelecimento do Estado de Direito e da administração da justiça durante o período de transição nas sociedades vítimas de um conflito ou saindo de um conflito.

8) Ver relatório NU, A/63/64, 2008, *The rule of law at the national and international level*

→ Segurança

O sector de segurança, também designado, por vezes, de sistema de segurança, abrange tanto a segurança interna como a externa de um Estado. Na sua Comunicação de Maio de 2006 sobre a reforma do sector de segurança, a Comissão Europeia preconiza um conceito de segurança que não se refere apenas ao Estado com o seu território e as suas instituições, mas também e, sobretudo, à sua população, o que se reflecte, nomeadamente, na noção de «segurança humana», que deve estar no centro das preocupações do sector de segurança. Esta noção implica que os cidadãos tenham o direito de esperar que o Estado garanta não somente a paz e os interesses de segurança estratégicos do país, mas também as suas liberdades fundamentais, inclusive contra possíveis violações cometidas pelo próprio Estado, e inclusive em nome da luta para a segurança e contra o terrorismo. Com efeito, é importante assegurar um equilíbrio entre o respeito das liberdades fundamentais, por um lado, e as necessidades de ordem e de segurança numa sociedade, por outro lado, a fim de evitar que as aspirações de segurança de um Estado não resultem numa diminuição sistemática, ou mesmo uma supressão das liberdades individuais. A este respeito, é necessário sublinhar o direito de qualquer pessoa a não ser detida arbitrariamente, tal como estabelecido pelo princípio *habeas corpus* e consagrado no direito de segurança individual⁹.

Segundo a definição do CAD da OCDE,¹⁰ o sector de segurança corresponde ao conjunto das instituições do Estado e das diferentes entidades que desempenham um papel na segurança do Estado e da sua população. Por conseguinte, o sector de segurança não abrange unicamente os actores responsáveis pela segurança, como o exército, a polícia e as alfândegas, mas também os órgãos ou outros actores que intervêm na gestão e na supervisão, como os ministérios competentes (Defesa, Interior, Finanças, ...), os parlamentos e a sociedade civil, bem como as instituições judiciais (tribunais, Ministério Público, serviço penitenciário)¹¹.

Embora os sectores de segurança e de justiça sejam distintos, eles estão muito ligados porque abrangem parcialmente os mesmos actores (nomeadamente, os que compõem a «cadeia penal», ou seja, a polícia, as autoridades judiciais penais e o serviço penitenciário) que desempenham funções tanto de segurança como de justiça. Independentemente do ângulo de abordagem - segurança ou justiça -, as acções que, neste âmbito, são geralmente efectuadas para reforçar a justiça têm por objecto a reabilitação do sistema jurídico e judiciário em matéria penal. Por exemplo, no âmbito dos projectos no Leste da RDC, foram realizadas actividades para: i) facultar aos órgãos jurisdicionais militares os meios

para trabalharem, no respeito dos direitos da pessoa e da defesa, ii) tornar a justiça acessível aos mais desfavorecidos e às vítimas de violência sexual; iii) rever a cadeia penal nos tribunais; iv) reforçar as capacidades dos actores da justiça; v) reabilitar as prisões e calabouços e vi) fornecer meios às ANE para a realização de actividades de investigação, de controlo (prisões, calabouços) e de ajuda às vítimas.

→ Justiça

Tal como no caso da noção de Estado de Direito, a noção de justiça é também, frequentemente, mencionada nos textos da UE, mas sem que seja definida de maneira precisa. Para as Nações Unidas, o conceito de justiça inclui o conceito ideal de admissibilidade e de equidade na protecção e na garantia dos direitos civis, políticos, económicos e sociais, e a prevenção e sanção das infracções¹². Ao mesmo tempo, a definição das NU engloba os mecanismos formais da justiça de Estado, mas também os mecanismos de justiça informal, não-estatal, ou mesmo tradicional e consuetudinária. Assim concebido, o sector da justiça inclui diversas estruturas, inclusive simbólicas, como o quadro jurídico ou codificado dos direitos e obrigações, incluindo os procedimentos penais, civis, e administrativos, ou mesmo consuetudinários, os corpos de profissionais da justiça (magistrados, advogados e outros oficiais de justiça, inclusive tradicional), os tribunais, os serviços de polícia, os serviços penitenciários, os órgãos específicos de recurso para a defesa dos direitos (tipo *Ombudsman* ou Comissão dos Direitos do Homem) e o conjunto dos serviços administrativos em causa.

Segundo o conceito da separação dos poderes que decorre do princípio do Estado de Direito, a justiça, terceiro ramo do poder, a par dos poderes legislativo e executivo, beneficia de um estatuto específico de independência, na medida em que deve poder funcionar sem a interferência imprópria dos dois outros ramos, o que requer um sistema de «*checks and balances*» entre os três poderes num Estado respeitoso do princípio do Estado de Direito. Se a independência funcional da justiça é um tanto relativa porque, como serviço público, em princípio, o seu orçamento é votado pelo legislador, a sua independência orgânica deve ser preservada, bem como a dos actores que têm por missão praticar a justiça, ou seja, os juizes.

1.1.2 Um sector lato

Como indicado anteriormente, o sector da justiça é composto por um grande número de actores que concorrem ao objectivo de assegurar o funcionamento da justiça, e/ou subsectores que, adiante, serão apresentados mais pormenorizadamente. Este funcionamento baseia-se, antes de mais, num quadro jurídico que define o estatuto, as competências e os poderes de cada um dos actores.

9) O qual se declina em várias dimensões e que é reconhecido como distinto do direito à segurança. Cf. por ex., o artigo 5º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais que distingue o direito à liberdade e o direito à segurança.

10) Linhas directrizes do CAD sobre a reforma dos sistemas de segurança e governação (2005), página 20 (www.oecd.org/dataoecd/20/31/39297674.pdf).

11) Neste contexto, convém indicar que, em certos domínios ligados ao sector de segurança (nomeadamente o domínio militar), certas actividades não são elegíveis enquanto ajuda pública ao desenvolvimento, não podendo, por conseguinte, ser financiadas por certos financiadores, designadamente a Comissão Europeia.

12) UN, *Guidance Note of the Secretary-General: UN Approach to Rule of Law Assistance* (2008), p. 2. Fonte: <http://www.unrol.org/doc.aspx?n=RoL%20Guidance%20Note%20UN%20Approach%20FINAL.pdf>.

→ O quadro constitucional e legislativo

Com a independência dos juizes geralmente proclamada a nível da Constituição, a justiça beneficia, em princípio, de um estatuto específico. Todos os países ACP têm uma constituição escrita que consagra este princípio, que é igualmente promovido por todos os documentos internacionais não vinculativos disponíveis sobre o assunto¹³. A realidade é, frequentemente, muito diferente, na medida em que, devido ao carácter sensível das decisões judiciais, o governo se esforça por manter na prática um controlo efectivo sobre a actividade dos tribunais, geralmente por meio do controlo das afectações e das promoções dos magistrados. Assim, só excepcionalmente, inclusive nos países desenvolvidos (incluindo os países de *common law*), é que as afectações são feitas por uma instância independente sem a intervenção do Ministério da Justiça e/ou sem nenhuma outra interferência.

Enquanto, geralmente, a Constituição prevê a inamovibilidade dos juizes, o Conselho Superior da Magistratura (ou o Conselho Privado nos países de *common law*), quando existe, pode ver o seu papel limitado a pareceres mais ou menos vinculativos sobre as nomeações. O governo ou as redes de influências podem, por conseguinte, gerir, por vezes, de forma directa ou indirecta, as afectações dos juizes, e dispõem, em certos casos, da faculdade de os transferir segundo as circunstâncias políticas, nomeadamente, para assegurarem o controlo de decisões penais que visam oponentes políticos, ou ainda em resposta a uma decisão que desagradou aos governantes. Também se constata, frequentemente, a existência de manobras que paralisam a execução das decisões de justiça proferidas em matéria civil ou comercial entre duas partes com base em instruções do Ministério da Justiça que cede às pressões de uma das partes. Tais práticas privam de sentido as próprias noções de segurança jurídica e independência da justiça.

A Constituição de um Estado define também, frequentemente, os Direitos do Homem e as liberdades fundamentais que o Estado deve respeitar e a que o poder judicial é chamado a proteger. Pode, igualmente, definir outras características do sector da justiça, nomeadamente, o tipo de órgão jurisdicional existente (por exemplo, a existência de órgãos jurisdicionais administrativos a par de órgãos jurisdicionais comuns), os domínios do direito e da justiça cujo regulamento é reservado ao poder legislativo, ou a delimitação das competências em matéria de justiça num Estado Federal entre a Federação e os Estados Federados. Por último, a Constituição prevê, por vezes, um órgão jurisdicional constitucional destinado a assegurar o respeito da Constituição pelos poderes legislativo, executivo e judicial.

Compete depois ao poder legislativo definir os principais elementos do quadro jurídico que deve ser respeitado por todos e, especialmente, pelo poder executivo, e cuja aplicação correcta é assegurada pelo poder

judicial. Contudo, o *corpus* legislativo dos países ACP é frequentemente obsoleto e inadaptado às suas sociedades, sempre que não foi objecto, desde o fim do período colonial, de uma revisão e de uma apropriação (isto é particularmente verdadeiro em direito de família ou direito fundiário). Além disso, as convenções internacionais, pactos e outros instrumentos internacionais, apesar de serem frequentemente assinados e ratificados pelos países ACP, nem sempre são integrados no direito interno. Por exemplo, a igualdade de direitos das mulheres raramente é transcrita para a legislação nacional, ao passo que a convenção CEDAW foi ratificada pela maior parte dos países ACP. Por último, as relações e pontos comuns entre a justiça formal e a informal são frequentemente mal conhecidos e mal utilizados.

→ O quadro governamental e administrativo

Pese embora o respeito pela independência do poder judicial, o poder executivo desempenha necessariamente um papel importante no sector da justiça. Ao nível do governo e da administração, o sector da justiça pode estar sob a responsabilidade de vários ministérios, frequentemente o Ministério da Justiça para a administração judicial e penitenciária, o Ministério do Interior para os serviços de polícia judiciária (e, por vezes, para o penitenciário), e o Ministério das Finanças para determinar o orçamento do sector da justiça. Acontece também que um Ministério da Administração territorial seja responsável pela administração dos estabelecimentos penitenciários ou pelos órgãos jurisdicionais consuetudinários. De acordo com os países, podem-se ver surgir responsabilidades partilhadas com um eventual Ministério dos Direitos do Homem, para a promoção e protecção dos Direitos do Homem, com o da Família, para a gestão dos estabelecimentos de guarda de crianças em conflito com a lei, ou com o da Defesa, para os países dotados de uma força policial com estatuto militar.

Os ministérios com responsabilidades no sector da justiça não participam apenas na sua administração, mas também, e sobretudo, na definição da política governamental neste sector (por exemplo, em matéria de política penal), nomeadamente através da preparação de novas propostas legislativas, da negociação de tratados e convenções a nível internacional, das decisões sobre a atribuição de recursos, ou ainda da elaboração e da aplicação de reformas no plano administrativo. Por conseguinte, o governo tem também um papel-chave a desempenhar na elaboração e na aplicação de uma estratégia ou de um plano de acção para a reforma do sector da justiça.

Em certos países de *common law*, a administração judicial está sob a responsabilidade do poder judicial e, por conseguinte, do presidente do mais alto órgão jurisdicional do país ou de um órgão independente criado para esse efeito. No Canadá, as funções de ministro da Justiça são asseguradas pelo *Attorney General*, que assegura também as funções de Procurador-Geral.

13) Ver em anexo o documento de referências dos textos relevantes.

Em Inglaterra, é com a reforma constitucional de 2005 que as funções jurisdicionais do *Lord Chancellor* passam a ser partilhadas com um Chief Justice instituído em 2007 sob a influência do direito europeu continental. Na tradição de *common law*, onde um grande número de juizes não são profissionais mas eleitos («*magistrates*»), os presidentes dos tribunais colocados no topo da hierarquia judiciária, asseguram a administração (formação, distribuição, controlo, contenciosos, responsabilidade), continuando os outros actores (advogados, oficiais, etc.) a ser geridos de uma forma estritamente privada, e o penitenciário a ser da competência do Ministério do Interior¹⁴. A manutenção dos lugares de justiça também não é necessariamente da competência da administração central.

A concepção nos países de direito romano-germânico é muito diferente, embora não homogênea¹⁵, e atribui geralmente ao Ministério da Justiça, sob a autoridade do ministro, membro do governo, um papel decisivo na formação, no recrutamento, na inspecção dos juizes e procuradores, mas também das prisões e do seu pessoal, da regulamentação de todas as profissões auxiliares, do apoio judiciário, da manutenção nacional do Registo Criminal, da política penal, dos arquivos, das estatísticas, do mapa judiciário e dos edifícios.

Nos países ACP, verifica-se, frequentemente, uma limitação estrutural do Ministério da Justiça, ou dos gabinetes do Juiz Presidente. Esta situação pode ter a ver com a própria insuficiência dos efectivos, com o facto de estes serem, por vezes, constituídos por magistrados que não têm necessariamente capacidades de gestão, ou ainda com uma organização deficiente inutilmente subdividida em múltiplas subdirecções, serviços e gabinetes cujas atribuições são, além disso, mal definidas.

O orçamento da justiça, destinado a cobrir as remunerações, as despesas de funcionamento e as construções ou renovações, atinge muito raramente 1% do orçamento nacional, objectivo geralmente admitido como mínimo, embora englobe, frequentemente, independentemente do sistema, o sector dos tribunais e o da administração penitenciária.

Em muitos países, os órgãos jurisdicionais e os estabelecimentos penitenciários encontram-se num estado de ruína avançado e sem meios para funcionarem adequadamente, devido à falta de gabinetes, papel, esferográficas ou formulários, já não falando da falta de instrumentos informáticos e buróticos. Esta falta de meios é uma das causas da lentidão verificada no tratamento dos processos e das decisões, sem, contudo, ser a única. A esta causa acrescem um défice nos processos de decisão e de gestão, bem como uma falta de transparência e de responsabilidade no sistema.

→ Os juizes em funções nos órgãos jurisdicionais, e outros órgãos quase jurisdicionais

O sistema jurisdicional de um país é composto por um conjunto de órgãos jurisdicionais frequentemente hierarquizados e organizados de acordo com os diferentes ramos do direito (por exemplo, direito romano-germânico, direito penal, direito administrativo, direito comercial, etc.). O duplo grau de órgão jurisdicional reflecte o princípio do Estado de Direito, segundo o qual um julgamento em primeira instância deve poder ser objecto de recurso para um órgão jurisdicional superior que se pronunciará de novo sobre o mérito da causa. Um ou vários tribunais supremos (tribunal de cassação, por exemplo) são geralmente instituídos para assegurar a aplicação e a interpretação uniforme do direito a nível nacional.

Os juizes em funções nestes órgãos jurisdicionais são, por um lado, magistrados profissionais, que podem, segundo os casos, em função das tradições jurídicas diferentes, ser assistidos, por outro lado, por juizes não profissionais seleccionados entre a população (é, por exemplo, o caso dos júris em processos criminais). Ainda que os magistrados sejam recrutados pelo Estado, estão, em princípio, sujeitos a um estatuto específico, que é distinto do da função pública, a fim de garantir a sua independência. Além disso, nos países desenvolvidos, os magistrados beneficiam de uma remuneração e de um prestígio que, em princípio, os deveria tornar imunes a possíveis abusos de poderes.

Todavia, nos países ACP, os baixos salários e a irregularidade do seu pagamento conduzem frequentemente a fenómenos de corrupção dos juizes, que se traduzem em clientelismo, podendo tomar diferentes formas para além da recepção directa de fundos (compra de combustível, de papel, de carbono, despesas de dactilografia, etc.). Todas as formas são particularmente prejudiciais numa instituição responsável por fazer respeitar o Estado de Direito.

Por outro lado, a abordagem institucional do sector da justiça não deve negligenciar, como será desenvolvido mais adiante, as condições de funcionamento e, por conseguinte, também, de formação, remuneração e estatuto das outras instâncias de resolução dos conflitos que podem existir, e que são os mediadores, as instâncias nacionais de respeito dos Direitos do Homem bem como, nos países que saem de crises, as instituições em que a função é reabsorver, por mecanismos judiciais adequados, as injustiças ligadas ao conflito (ver capítulo 4).

→ Os procuradores

Os juizes em funções nos órgãos jurisdicionais são, por vezes, designados por «magistratura sentada», (magistrature assise) por oposição a «magistratura de pé» (magistrature debout) pela qual são, então, designados o Ministério Público ou os procuradores, porque, nas

14) No Canadá e nos Estados Unidos, as funções de Ministro da Justiça continuam a ser desempenhadas pelo *Attorney General* que assegura também, no Canadá, pelo menos, as funções de procurador-geral. Na Inglaterra foi a reforma constitucional de 2005 que, sob a influência do direito europeu, conduziu à autonomização, em relação à Câmara dos Lordes, das funções jurisdicionais do *Lord Chancellor* doravante partilhadas com um *Chief Justice* (2007), e a criação de um Tribunal Supremo (2009), que se autonomizou do Conselho Privado da Rainha.

15) Por exemplo, na Roménia ou em Espanha, o Conselho de Magistratura desempenha uma função comparável, de forma totalmente independente do Ministério, de gestão do corpo dos juizes.

audiências, estes requerem de pé a defesa do interesse público. O estatuto e a função do Ministério Público diferem de acordo com os países de *common law* ou de direito romano-germânico. Geralmente, os primeiros não exigem que os procuradores sejam magistrados e não garantem a sua independência estatutária, porque são, em geral, membros da função pública. Nestes países, os procuradores preparam e representam a acusação perante os tribunais nas acções penais, mas não dirigem, geralmente, as investigações dos serviços de polícia judiciária. Nos países de direito romano-germânico, embora o Ministério Público esteja muito frequentemente sob a autoridade hierárquica do poder executivo, através do ministro da Justiça, ele é composto por magistrados cuja formação e carreira são as mesmas que a dos juizes. Ainda que a sua independência não seja garantida da mesma forma que a dos juizes, a possibilidade, durante as suas carreiras, de alternar entre as funções de procurador e as de juiz pode criar uma ética profissional e um espírito de equipa que reforça a independência dos procuradores no que diz respeito ao poder político.

→ **Polícia**¹⁶

Os serviços de polícia têm por missão assegurar, por um lado, a manutenção da ordem e prevenir perigos para a segurança do Estado, pessoas e bens e, por outro lado, efectuar as investigações judiciais, participando assim no funcionamento da justiça penal. Enquanto em todos os casos, a polícia age sob a autoridade do Ministério do Interior (ou equivalente) e, por conseguinte, do governo, no segundo caso, age igualmente em princípio sob a direcção das autoridades judiciárias, ou seja, do Ministério Público (e, por vezes, nos sistemas em que existe, do juiz de instrução). Esta supervisão pelas autoridades judiciárias é mais forte nos países de direito civil do que nos de *common law*, onde a polícia goza tradicionalmente de maior autonomia a nível da investigação e de maiores poderes durante a instrução. Mas, mesmo nos países de direito civil, a relação de subordinação entre a polícia e as autoridades judiciárias pode permanecer um pouco teórica, nomeadamente pelo facto de os agentes de polícia continuarem a depender sobretudo da sua própria hierarquia.

No que respeita às actividades de polícia judiciária, convém igualmente distinguir entre *função e órgão* de polícia. Enquanto, regra geral, em cada Estado existe um serviço designado por «polícia», pode haver vários serviços num Estado que têm competências de polícia e, nomeadamente, de polícia judiciária, como, por exemplo, os serviços de polícia de carácter mais ou menos militar que dependem frequentemente do Ministério da Defesa (a Gendarmaria, por exemplo), ou as alfândegas que, frequentemente, detêm poderes de investigação muito vastos e que dependem, em princípio, do Ministério das Finanças. As competências respectivas dos diferentes serviços que exercem funções de

polícia são, geralmente, estabelecidas por via legislativa ou regulamentar (por exemplo, a Polícia cobre as zonas urbanas e a Gendarmaria as zonas rurais), mas é frequente, nomeadamente nos países ACP, depararmos-nos com mandatos mal definidos e sobreposições de competências, o que prejudica uma boa cooperação inter-agências e, frequentemente, gera lutas internas entre administrações.

Os poderes que a polícia detém no âmbito da sua missão de polícia judiciária são, geralmente, definidos e limitados pelo Código de Processo Penal de cada país, que visa, em princípio, estabelecer um equilíbrio entre as necessidades do inquérito e as liberdades fundamentais, nomeadamente os direitos da defesa. Enquanto um sistema de justiça penal moderno privilegia, em princípio, as provas materiais no que se refere às provas pessoais, a nível dos países ACP, a polícia raramente dispõe das capacidades e dos meios de polícia científica e técnica necessários para obter provas materiais pela colheita e pela análise de vestígios e de indícios. A acção da polícia baseia-se, então, de forma excessiva, na confissão, e frequentemente conduz os profissionais da polícia a usar a violência contra os suspeitos a fim de obter a confissão desejada. Esta técnica é tanto mais utilizada que as insuficiências da formação conduzem a uma fraca sensibilização dos agentes policiais pelo respeito dos Direitos do Homem, ou mesmo porque a promoção dos policiais é baseada no número de casos «resolvidos» desta forma. A este respeito, é forçoso constatar, nos vários países ACP, os prazos excessivos da detenção¹⁷, que, na maior parte das vezes, tem lugar em condições desumanas (insalubridade das instalações, maus tratos, etc.) em calabouços que, na ausência de estabelecimentos penitenciários nas proximidades, por vezes se tornam centros de detenção de longa duração.

→ **O penitenciário**

A acção da justiça está estreitamente ligada à atribuída à administração penitenciária. A esta compete deter as pessoas condenadas a uma pena de prisão, mas também aquelas cuja detenção foi ordenada por um juiz antes do julgamento numa acção penal. Num país que respeita o princípio do Estado de Direito, a prisão preventiva deveria, em princípio, ser reservada pelo Código de Processo Penal a crimes ou delitos de certa gravidade em que exista nomeadamente risco de fuga ou dissimulação das provas, mas não é raro constatar nos países ACP que há pessoas que são detidas por motivos insignificantes, enquanto esperam pelo julgamento.

Nos países ACP, a prisão é um assunto que geralmente recebe pouca atenção. O assunto provoca, quer no seio dos financiadores quer nos países beneficiários, debates potencialmente contraditórios, onde os direitos dos prisioneiros (condenados ou não) podem parecer opor-se ao direito à verdade das vítimas, onde os discursos

16) Quando o presente documento menciona a polícia (judiciária), é, por conseguinte, feita, em princípio, referência à função de polícia (judiciária) e não a um órgão preciso.

17) Os prazos de custódia são, frequentemente, prolongados com prazos de deslocação do posto de polícia ou gendarmaria ao tribunal. Assim, em Madagáscar, foi possível transformar o prazo de 48 h em 10 dias

de segurança em países de elevada criminalidade conduzem mais a um reforço da política repressiva e à luta contra a impunidade do que a uma tomada em consideração dos direitos dos suspeitos ou dos criminosos, onde a análise custos/vantagem pode levar a qualificar de prioritário o apoio às populações pobres no seu geral. No entanto, a exiguidade dos meios orçamentais disponíveis conduz frequentemente a uma situação trágica para os Direitos do Homem das pessoas detidas: instalações degradadas e insalubres, sobrepopulação, desenvolvimento das doenças infecciosas, tratamentos degradantes, ausência de formação com vista à reintegração, insuficiência gritante da alimentação fornecida pela administração penitenciária¹⁸, os prisioneiros apenas podendo sobreviver graças aos alimentos fornecidos pela família ou por ONG em certos países.

→ Os auxiliares da justiça

Tal como as instituições envolvidas na justiça não se limitam aos órgãos jurisdicionais, os corpos profissionais ligados à elaboração e à aplicação das decisões de justiça devem ser considerados como elementos indispensáveis ao bom funcionamento da justiça. Da mesma forma que qualquer suspeito merece ser defendido para que o princípio da presunção de inocência faça sentido, a condenação a coimas deve ser notificada e executada se se pretender que a justiça seja efectiva e credível.

Os oficiais, notários, leiloeiros, mediadores e escrivães e/ou administradores de tribunais são, segundo os países, indispensáveis ao bom funcionamento da justiça. Tal como acontece com os advogados, constata-se o seu número insuficiente redobrado de dificuldades ligadas à obrigação de compra de um cargo (notários, oficiais, etc.), à insuficiência de qualificação, ou ainda à ausência de controlo destes profissionais por órgãos disciplinares. Segundo os sistemas, o seu estatuto pode ser muito diferente, membro da função pública, ou agente do sector privado. Esta heterogeneidade é uma das dificuldades às quais pode fazer face uma reforma do sector.

Nos países de tradição romano-germânica, os escrivães, nomeadamente, não são estatutariamente auxiliares de justiça, mas fazem parte do tribunal. Nos países de *common law*, os *court clerk*, ou *court administrator*, eleitos, durante muito tempo, tal como os juízes, são, agora, geralmente recrutados pelos juízes.

Os advogados, vulgarmente organizados em Ordens a nível nacional, e, por vezes, a nível de comarcas, são, geralmente, pouco numerosos e mal repartidos pelo território, dado que se encontram, em geral, concentrados na capital e, por vezes, em certas grandes cidades. Esta importância numérica reduzida atribui-lhes pouco peso perante procuradores e juízes. A sua distribuição geográfica muito desigual priva de defesa numerosos particulares, nomeadamente em matéria penal.

Quando existem, as Ordens estão pouco ou mal preparadas para fazer aplicar a disciplina no seio da profissão de advogado e procederem, nomeadamente, ao controlo da utilização dos fundos confiados aos advogados pelos clientes, ou para defenderem os indigentes na justiça (assistência jurídica gratuita, etc.). Nos países ACP, as Ordens, como grupo de pressão, têm cada vez menos peso na influência da melhoria da governação judiciária no seu país.

→ As organizações da sociedade civil (OSC)

As organizações da sociedade civil, na qual se podem incluir as sucursais nacionais das ONG internacionais, mas às quais não devem ser assimiladas, têm um grande papel a desempenhar na administração da justiça. As reformas do sector incluem-nas doravante como actores da reforma e transformam em pertinentes todas as questões relativas ao seu estatuto e à sua independência (ver infra, ponto 3.2.5).

→ A justiça tradicional ou consuetudinária (ou informal)

É aqui feita referência a todos os mecanismos de resolução dos conflitos que não são geridos pelo Estado. A este respeito, a mediação ou a arbitragem que o Estado organiza faz parte do sector da justiça, mas não deste subsector; em contrapartida, fariam parte dele, os Ministérios dos Assuntos Culturais que gerissem tribunais religiosos. Na medida em que estes mecanismos contribuem para a resolução dos conflitos com base em normas que não estão integradas na hierarquia formal das normas, mas subsistem à margem desta, sendo, por vezes indirectamente reconhecidas pelas pontes judiciais autorizadas entre os sistemas judiciais, fazem indubitavelmente parte do sector da justiça.

Em numerosos países ACP, os juízes tradicionais, chefes consuetudinários ou comunitários, chefes religiosos ou laicos são entidades importantes na regulação de conflitos de vizinhança, de família, etc. Com excepção de alguns países (por exemplo, o Benim), as decisões proferidas por estes «órgãos jurisdicionais informais» não são reconhecidas pelos juízes de direito comum que, em muitos casos, recusam a integração, ou o simples reconhecimento deste tipo de justiça, ao passo que os modos alternativos de regulação dos conflitos são cada vez mais utilizados na América do Norte ou na Europa. Ora, embora os números sejam dificilmente verificáveis, os particulares voltam-se frequentemente de preferência para estes sistemas de resolução dos conflitos. A familiaridade, a proximidade, a língua, os mecanismos de justiça correctiva (compensação), a ausência de representação legal, a flexibilidade dos processos, o seu custo reduzido, o carácter frequentemente voluntário do processo, a participação da comunidade, são características que explicam que esteja ainda muito viva nos países ACP, onde se estima que, em certos países, até 80% dos contenciosos continuam a ser resolvidos por ela.

As principais dificuldades para apoiar este sector resultam do seguinte:

- As regras processuais e/ou os princípios normativos estabelecidos por este tipo de justiça são frequentemente de difícil acesso, geralmente transmitidos por via oral, ou mesmo iniciática, muito raramente codificados, por conseguinte não previsíveis e não verificáveis, nomeadamente em relação aos padrões internacionais de respeito dos Direitos do Homem;
- A competência jurisdicional é, geralmente, atribuída a chefes tradicionais que exercem outras funções administrativas e/ou executivas a nível da comunidade. A mistura de funções não está evidentemente conforme com o princípio da separação dos poderes.

1.1.3 Um sector que forma sistema

Convém insistir no facto de que este sector é um sistema, sob três aspectos, o da tradição jurídica, o do ambiente internacional, e a nível nacional.

→ Os sistemas jurídicos

O sector da justiça pertence a um sistema jurídico, entendido como o conjunto do seu *corpus* de normas, bem como de um sistema judiciário que faz referência ao seu aparelho judiciário (jurisdicional ou não jurisdicional, designadamente os tribunais, as instâncias de arbitragem, de mediação ou de conciliação), aos seus mecanismos de funcionamento e aos serviços que presta à população. No que diz respeito ao conjunto de normas que compõem o direito nacional de um país, cada norma inferior baseia-se teoricamente numa norma superior segundo o princípio da hierarquia (ou da pirâmide) das normas¹⁹. Assim, qualquer lei adoptada pelo poder legislativo é-o com base na Constituição, enquanto os actos adoptados pelo poder executivo (os regulamentos e decretos, mas também as decisões específicas tomadas pela administração que têm efeitos em

direito) devem respeitar as leis. A fim de fazer respeitar a hierarquia das normas, a legalidade dos actos adoptados pelo poder executivo, e também em certos países a constitucionalidade das leis adoptadas pelo poder legislativo, estão, em princípio, sujeitas ao controlo do poder judicial.

Contudo, na realidade, a hierarquia das normas pode ser difícil de estabelecer devido, principalmente, à coexistência de diferentes sistemas jurídicos num mesmo país, como é frequentemente o caso nos países ACP. Além disso, devido à diversidade das suas tradições e à sua história respectiva (nomeadamente colonial), os países ACP não têm todos o(s) mesmo(s) sistema(s) jurídico(s). Se cada sistema jurídico é, naturalmente, único, é, no entanto, possível distinguir algumas grandes categorias que permitem identificar, o(s) sistema(s) de referência pertinente(s).

As cinco principais categorias de sistemas jurídicos no mundo são²⁰:

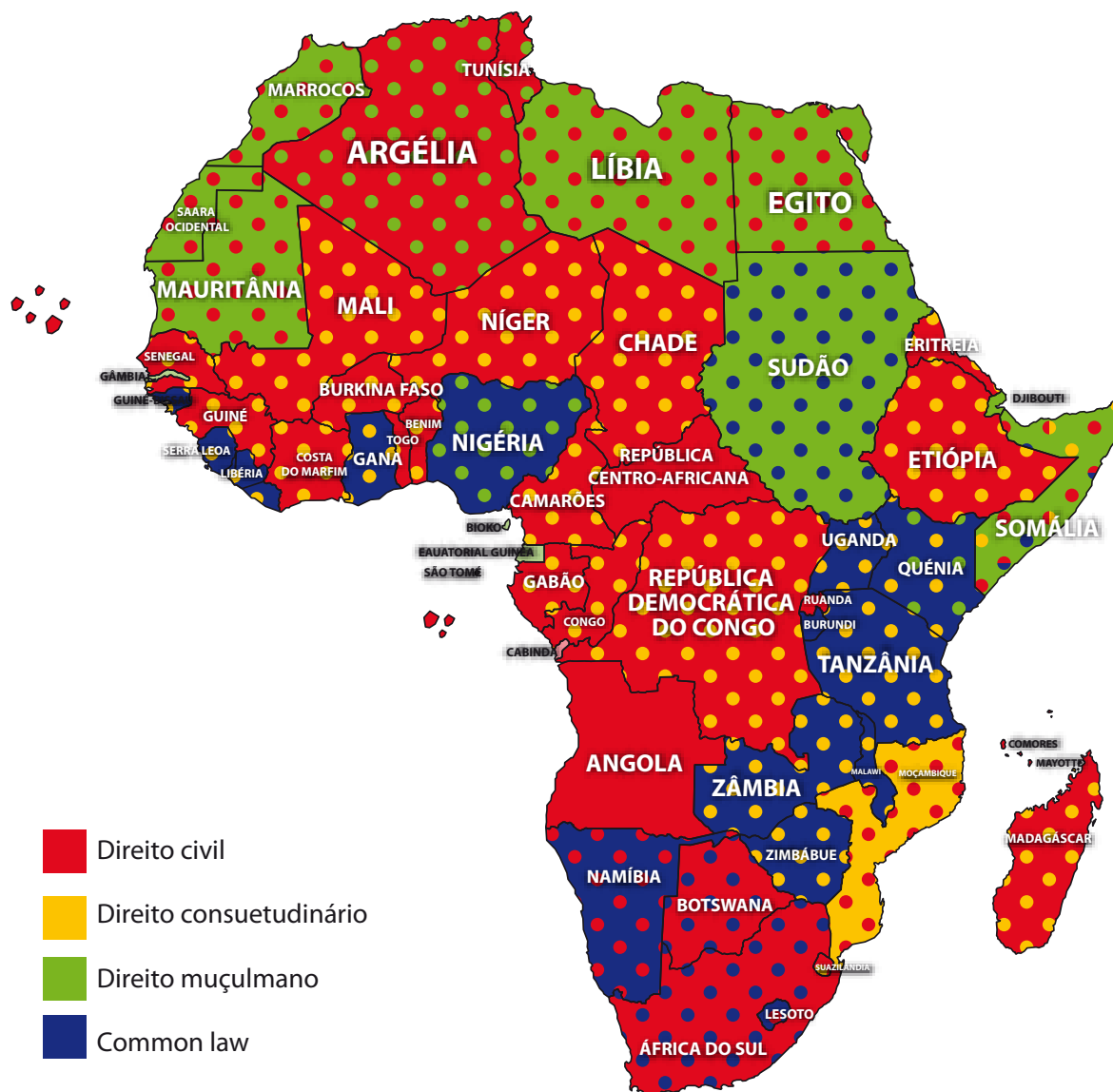
- O sistema de common law;
- O sistema de direito romano-germânico;
- O direito religioso (direito muçulmano, hindu, etc.);
- O direito consuetudinário;
- Os sistemas mistos.

O objectivo desta secção não é desenvolver um tratado de direito comparado, mas fornecer, de maneira esquemática e simplificada, os principais elementos que distinguem os sistemas, e que podem ser objecto de pontos de entrada de uma intervenção num processo de reforma. Para ajudar a esta identificação, encontra-se igualmente em anexo um glossário 1 que também faz, se for caso disso, esta colocação em perspectiva.

19) Convém indicar igualmente que os Estados que têm uma estrutura federal conhecem a coexistência de duas ordens jurídicas diferentes, cuja extensão respectiva é, geralmente, regida pela Constituição: a ordem jurídica federal e a ordem jurídica de cada Estado federado.

20) Os mapas foram extraídos do site: www.juriglobe.ca

África



Caraíbas



Pacífico



→ O sistema de *common law*

• O sistema jurídico

O sistema de *common law* («o direito de todos»), nascido em Inglaterra e, por esta razão, por vezes, chamado igualmente «direito anglo-saxónico», estendeu-se seguidamente aos países da *Commonwealth*, e, a esse título, a vários países da região ACP. Este sistema é, na sua origem, construído em torno das decisões proferidas pelos tribunais que constituem a jurisprudência, em oposição a um direito escrito e codificado. Os juízes, a quem é dado direito de opinar para uma opinião totalmente ou parcialmente dissidente, proferem as suas decisões baseando-se na teoria «dos precedentes» que compreende três princípios básicos, a saber:

- (i) Os tribunais estão vinculados pelas decisões dos tribunais que lhes são superiores na hierarquia judicial;
- (ii) Cada órgão jurisdicional é vinculado pelas suas próprias decisões;
- (iii) Os tribunais podem sentir-se vinculados por decisões proferidas por tribunais equivalentes na hierarquia.

Os precedentes, oriundos dos mais elevados órgãos jurisdicionais de um país, constituem fontes de direito, também designadas «*case law*» ou regras procedentes dos julgamentos. Por conseguinte, a publicação regular das decisões e opiniões («*law reporting*») desempenha uma função essencial na prática jurídica. Em contrapartida, continua a ser possível tirar proveito da dissidência de um juiz (opinião diferente daquela que tem a maioria) para pedir ao Tribunal, numa outra acção, que reexamine o princípio de direito. Os mais elevados órgãos jurisdicionais podem, sob certas condições (a dissidência é uma das possibilidades), inverter as decisões que proferiram e os princípios de direito que daí decorrem. Na maioria dos países de *common law*, os juízes são igualmente competentes para se pronunciarem sobre a inconstitucionalidade de um texto e ordenar a anulação parcial ou total, que é apenas ratificada quando o órgão jurisdicional supremo o confirma²¹.

• O sistema judicial

O desenvolvimento judiciário no Reino Unido viu, durante vários séculos, coexistirem dois ramos: os tribunais fundados no direito e os fundados na «equidade», criados pelo rei a pedido dos particulares, a partir de 1300. Estes julgamentos em equidade, proferidos caso a caso, sem construção de jurisprudência e por não profissionais, os chanceleres, fazem concorrência aos dos tribunais que julgam «em direito». Mas, a partir de 1870, a Inglaterra e as suas colónias fundem os dois sistemas num só, embora na prática, numerosos julgamentos façam sempre prevalecer a equidade sobre o direito, nomeadamente no direito da família, das sociedades, das hipotecas, etc.

A título exemplificativo, no Reino Unido *common law* é um procedimento oral e contraditório, que é aplicável a domínios como o do direito penal ou o dos contratos e o da responsabilidade civil (pedidos de indemnização, etc.), enquanto se recorre ao processo de *equity*, que é um processo escrito e inquisitório, em matéria comercial. Nos Estados Unidos, certos Estados federados conservaram o procedimento em certas matérias e até mesmo tribunais, separados, que deliberam em equidade. A nível federal, os tribunais para as falências ainda operam exclusivamente em equidade; o Supremo Tribunal pode seguir os dois procedimentos.

• Os direitos da defesa

Os particulares são defendidos por «*solicitors*», que são advogados que preparam os dossiês, os processos, e pleiteiam nos tribunais inferiores; em contrapartida, os «*barristers*» são advogados que pleiteiam perante as altas jurisdições. Os interesses do Estado e da sociedade são defendidos por «*attorneys*», que são procuradores, ao passo que a defesa é representada por «*lawyers*» (advogados).

No sistema de *common law*, o processo é, frequentemente, chamado «acusatório», porque as partes, através dos seus advogados, têm a responsabilidade de fazer prova dos seus direitos ou da culpabilidade da parte adversa, daí a importância dos direitos da defesa das partes, dado que têm um papel activo no estabelecimento das provas, na maturação do processo e no desenrolar da audiência. Os serviços de polícia judiciária dispõem de um leque de medidas e de técnicas que não são diferentes das dos países de direito romano-germânico. Em contrapartida, como já indicado na secção 1.1.2, ao contrário dos países de direito romano-germânico, onde a investigação policial é, geralmente, dirigida e supervisionada pelo Ministério Público, nos países de *common law*, os serviços de polícia judiciária gozam de uma autonomia mais larga e de vastos poderes (por exemplo, detenção, prisão, libertação sob caução podem ser decididas pela polícia sem intervenção do juiz). A situação está a evoluir. Numerosos países ACP de tradição *common law* introduziram funções, comparáveis ao *Crown Prosecution Service* no Reino Unido (instituído em 1986), que, sem ter a extensão das competências de um Ministério Público num país de direito romano-germânico, tem, no entanto, por efeito introduzir um controlo judicial acrescido à fase de inquérito policial. No sistema acusatório, a fase do processo é central. É aí que são trocados de maneira contraditória os resultados das investigações (da polícia e das partes), por vezes, perante um júri, enquanto o papel do juiz na condução dos debates se mantém discreto, daí a duração das audiências ser, frequentemente, mais longa do que no sistema inquisitório.

21) O Supremo Tribunal americano, tal como o do Canadá ou os órgãos jurisdicionais supremos de outros países de *common law*, apreciam apenas alguns recursos (menos de 5% por ano), seleccionados segundo critérios muito estritos.

- *O recrutamento dos juizes*

Nos Estados Unidos os juizes são advogados eleitos ou nomeados pelo poder executivo. A nível federal, são, em princípio, nomeados vitaliciamente pelo presidente dos Estados Unidos, com aprovação do Senado. Em função do grau de jurisdição e da matéria, os outros juizes são quer nomeados quer eleitos para um mandato renovável.

No Canadá, os juizes são cooptados pelos seus pares que tomam em consideração o conjunto da sua carreira como advogado, mas também o seu compromisso na comunidade. A sua nomeação é confirmada pelo poder executivo. Recentemente, o procedimento foi alterado para os juizes do Supremo Tribunal, cuja nomeação é, doravante, ratificada pelo Parlamento. No Canadá, os juizes são de nomeação vitalícia.

Em Inglaterra e no País de Gales, após numerosas críticas, a lei de revisão constitucional instaurou o *Lord Chief Justice* e uma comissão para as nomeações judiciais, «*Judicial Appointments Commission*» (JAC), que, desde 2001, procede à pré-selecção dos candidatos juizes, de acordo com critérios objectivos. As funções atribuídas ao JAC são em determinados aspectos idênticas às de certos Conselhos superiores da magistratura. Os juizes são de nomeação vitalícia.

- *O sistema de júri*

Em certos países, como os Estados Unidos, o direito de qualquer cidadão a ser julgado por um júri é um direito garantido pela Constituição, mesmo em matéria cível, mas o queixoso pode renunciar a esse direito. Em matéria penal, é maioritariamente utilizado o sistema de júri. Este permite determinar se o acusado é culpado da infracção que lhe é imputada mas é o juiz que fixa a pena. Com este sistema, registam-se, no entanto, audiências que duram vários meses, daí se verificarem prazos muito longos na evacuação dos processos pendentes nos tribunais.

Para atenuar a lentidão inerente aos processos com júri, muitos países instauraram o «*plea bargaining*», que é uma negociação que permite aos procuradores e aos advogados, entenderem-se na presença do juiz sobre a culpabilidade, sobre a qualificação da infracção e sobre a pena. Este sistema permite evitar um processo longo e dispendioso para a sociedade e para as partes.

O júri não intervém se o acusado admitir a sua culpa. A pena é, então, fixada, directamente, pelo juiz.

- *Os principais países de common law nos países ACP são, regra geral²², também membros da Commonwealth:*

Botsuana, Camarões, Gâmbia, Gana, Quênia, Quiribati, Lesoto, Malawi, Moçambique, Namíbia, Nauru, Nigéria, Papuásia-Nova Guiné, Ruanda, Samoa, Seicheles, Serra Leoa, Ilhas Salomão, África do Sul, Suazilândia, Tanzânia, Tonga, Trinidad e Tobago, Tuvalu, Uganda, Vanuatu, Zâmbia e Jamaica,

A título de exemplo, o sistema jurídico e judicial da **Jamaica** é um sistema de *common law* organizado em torno de quatro níveis de órgãos jurisdicionais, por ordem crescente: os «*Petty sessions*» (Julgados de Paz), os «*Resident Magistrate's Courts*» (jurisdição das paróquias), o «Supremo Tribunal» com uma competência ilimitada em matéria criminal, o «Tribunal de Apelação» cujas decisões podem ser apresentadas ao Conselho Privado, em Londres.

→ Sistema de direito romano-germânico

- *O sistema jurídico*

O sistema jurídico de direito romano-germânico, também chamado «direito continental» ou «direito civil» nos países de *common law*, tem origem no direito romano e em direitos filiados, que são o direito canónico (direito da igreja católica romana) e o direito germânico. Uma das principais características deste sistema é o de estar construído sobre um *corpus* de textos escritos, nos quais os juizes se baseiam para proferir as suas decisões. Neste sistema, a jurisprudência (decisões proferidas pelos juizes), a doutrina (análises, reflexões por profissionais do direito), os usos e os costumes são utilizados pelas partes para ilustrar a consistência de um argumento, mas não têm força de lei. O juiz tem a obrigação de proferir uma decisão em conformidade com os textos das leis.

- *O sistema judicial*

A organização judicial é geralmente hierarquizada de acordo com o seguinte princípio: órgãos jurisdicionais de primeira instância, tribunais de apelação, tribunal de cassação. Salvo nos processos de pouca importância, as partes podem pôr em causa o julgamento de primeira instância interpondo recurso. O caso é, então, julgado novamente pelo Tribunal de Apelação, situado a um nível regional.

O Tribunal de Cassação, situado no topo da organização judicial, não julga de novo uma terceira vez o mérito da causa. As partes só podem recorrer a ele apenas em caso de vício de forma ou de má aplicação da lei pelo tribunal imediatamente inferior, o Tribunal de Apelação. As suas decisões visam impor uma interpretação uniforme da lei. Os tribunais de cassação não têm, em geral, a possibilidade de seleccionar os processos que examinam, como o fazem os tribunais supremos dos países de *common law*. Por conseguinte, são frequentemente inundados por numerosos recursos.

Em certos países, um sistema separado - o dos órgãos jurisdicionais - pode coexistir com tribunais judiciais, nomeadamente com os tribunais administrativos, e que também são colocados sob a autoridade de um tribunal supremo (Conselho de Estado em França, em Madagáscar, no Burkina, na Argélia...) cujo objectivo continua a ser o mesmo, designadamente a unidade e a coerência da ordem jurídica.

22) Foram eliminadas as ilhas Fidji; o Zimbabwe excluiu-se.

- *O processo penal*

O processo penal, de tipo designado «inquisitório», foi tradicionalmente marcado pela importância dos poderes dados às autoridades de inquérito e de sanções judiciais. A acusação é sustentada pelo Procurador, que dirige a polícia judiciária e instaura os processos. Em certos países, existe a figura do juiz de instrução que intervém entre a instauração do processo e o julgamento, para aprofundar o inquérito e decidir da prisão preventiva. No fim da instrução, aprecia a importância dos factos contidos no processo e opta, segundo o caso, ou pela acusação da pessoa, ou pelo abandono do processo (decisão de «não pronúncia»). A fase do processo, durante a qual o juiz tem um papel preponderante, é, em geral, menos longa que no sistema acusatório. Após ter lido e estudado o processo, o juiz organiza e dirige a audiência, interrogando ele mesmo os suspeitos, as testemunhas e os peritos. O procurador e o advogado de defesa intervêm apenas para fazer perguntas adicionais. Por outras palavras, neste sistema, é antes a fase da instrução, prévia ao processo, a qual se desenrola sob a autoridade judiciária que acusa ou ilib (Ministério Público e/ou do juiz de instrução), que é central.

- *O recrutamento dos juízes*

Os juízes são frequentemente recrutados no final dos seus estudos universitários, por concurso, e frequentam uma formação inicial sob a forma de estágio ou uma escola de magistratura. Noutros casos, podem ser recrutados sem concurso, com base em títulos e em dossiês, nomeadamente entre os profissionais do direito que têm vários anos de actividade. É frequente que procuradores sejam recrutados segundo o mesmo processo e que juízes e procuradores constituam um corpo judicial único, no qual a passagem de um tipo de função para outra é possível.

Num sistema desta natureza, o sector judiciário é composto por diferentes níveis hierárquicos, sendo a passagem para o nível superior geralmente decidida pelo Ministério da Justiça. O Conselho Superior de Magistratura, quando existe, tem, geralmente, apenas um papel consultivo ou de proposta. Só excepcionalmente é que tem poder de decisão final, em matéria de afectação e de promoção dos juízes e procuradores. Contudo, desrespeitar o parecer de tal instância é um indício da influência do poder executivo sobre o poder judicial.

- *Os principais países de direito romano-germânico*

Os países ACP desta tradição são aqueles nos quais se difundiu uma forte influência dos países da Europa ocidental (França, Bélgica, Espanha, Portugal, Itália), tendo exercido domínios coloniais e cuja base do sistema jurídico é o primeiro código civil francês, o Código Napoleão, ele próprio provindo do princípio de codificação do direito romano-germânico. Os países ACP de direito romano-germânico são: Angola, Benim, Burkina Faso, Costa do Marfim, Congo, Cuba, Guiné-Bissau, Haiti,

República Centro Africana, Madagáscar, Moçambique, Níger, República Dominicana, República Democrática do Congo, Senegal, Chade....

→ **Direito religioso**

O direito muçulmano, o direito hebraico ou o direito canónico são sistemas de natureza religiosa. Têm as suas origens, respectivamente, no Corão, no Talmude e na Bíblia, mas não exclusivamente. Com efeito, para cada religião, e em graus diversos, as colectâneas de jurisprudências ou doutrinas dos «Sábios» influenciam os juízes dos tribunais islâmicos, rabínicos ou eclesiásticos.

Nenhum país ACP funciona tendo por base um sistema de direito religioso puro. Muitos deles, integram, em contrapartida, em graus diversos, o direito e os órgãos jurisdicionais muçulmanos, principalmente no direito da família e da pessoa.

→ **Direito consuetudinário**

A existência do costume pressupõe dois elementos. Um está ligado à «repetição» de gestos e actos que constituem um «uso». O outro é constituído pela convicção de que o uso repetido constitui uma regra de direito e que a sua aplicação decorre do consenso em torno do seu carácter obrigatório.

O direito consuetudinário enquanto sistema continua a desempenhar um papel importante no mundo e, nomeadamente, na maioria dos países africanos, na Ásia (China, Índia, Tailândia,...), nos países do Pacífico (Vanuatu, Timor-Leste, Papua-Nova Guiné,...) ou na América, nomeadamente nas comunidades autóctones, tanto no Canadá como nos Estados Unidos.

A composição e os procedimentos aplicados pelos órgãos jurisdicionais consuetudinários estão estreitamente ligados aos usos. Regra geral, o processo é oral, baseado nos testemunhos.

A regra consuetudinária pode ser reconhecida e integrada pela justiça estatal. Assim, no Níger, os órgãos jurisdicionais consuetudinários que deliberam em litígios de propriedade imobiliária são constituídos por um juiz profissional e por dois assessores consuetudinários, alegadamente conhecedores do costume aplicável localmente. No Benim, os órgãos jurisdicionais de primeiro grau recorrem a assessores familiares dos costumes do caso em questão e o seu julgamento é susceptível de recurso para os tribunais comuns.

→ **Sistemas mistos**

Os sistemas jurídicos mistos têm também o nome de sistemas «híbridos» ou «compósitos». Sujeitos historicamente a influências sucessivas, resultam da conjugação de dois ou vários sistemas jurídicos. As fontes do direito destes sistemas estão frequentemente ligadas ao costume, à religião e às influências históricas ligadas à colonização.

A característica dos sistemas mistos é a presença de dois ou vários sistemas que se sobrepõem, nomeadamente, o *common law*, o direito religioso, o direito romano-germânico ou o direito consuetudinário. Tal é o caso da Etiópia, que dispõe, para o seu sistema jurídico, de um direito escrito sob a forma de códigos herdados do direito francês, mas que para o seu funcionamento judiciário aplica as regras do *common law*.

Em certos países, vários sistemas podem ser incorporados na Constituição ou nos textos fundadores. Por exemplo, no Canadá, as províncias de língua francesa utilizam o Código Civil, mas as províncias anglófonas utilizam o *common law*, deixando, ao mesmo tempo, um lugar importante para a aplicação do direito consuetudinário nas comunidades autóctones. Tal é igualmente o caso dos Camarões, um Estado maioritariamente de língua francesa que comporta uma minoria anglófona: num total de dez províncias, duas delas situadas no Oeste, são anglófonas. Consequentemente, os Camarões adoptaram um sistema jurídico misto que permite a coabitação entre direito romano-germânico e *common law*, sem esquecer a importância dos direitos endógenos (o direito muçulmano, o costume islamizado e os costumes próprios de cada grupo, que regulam entre 80 e 95% dos diferendos).

Também convém indicar aqui que os sistemas *common law* e direito romano-germânico, apesar de cada um deles manter as suas características próprias, se aproximaram muito, no decurso das últimas décadas, principalmente devido ao desenvolvimento do direito internacional e, na Europa, do direito europeu. Assim, muitos dos domínios do direito num país de *common law* são hoje governados por leis, e a jurisprudência desempenha também um papel importante na criação do direito em países de direito romano-germânico.

→ O sistema internacional

O direito internacional é composto nomeadamente por todos os tratados, convenções, acordos ou outros instrumentos jurídicos internacionais de carácter bilateral ou multilateral, mas também por certos grandes princípios (chamados *jus cogens*) que se impõem a todos os Estados, mesmo na ausência de qualquer compromisso escrito da sua parte. A maneira como o direito internacional é aceite e, por conseguinte, se impõe a nível da ordem jurídica interna de um Estado é descrita geralmente na sua Constituição. No que se refere a tratados

e a outros instrumentos, pressupõe não somente a sua assinatura pelo governo, mas também a sua ratificação que, em princípio, faz intervir o parlamento que deve aprovar a ratificação por um voto favorável.

Todavia, para que um instrumento jurídico internacional seja plenamente aplicável na ordem jurídica nacional, necessita, geralmente, ainda de ser transposto para o direito interno, o que requer muito frequentemente que o direito interno seja alterado, a fim de o tornar conforme com os compromissos que o Estado assumiu, ao assinar e ratificar esse instrumento internacional²³. Enquanto nos países desenvolvidos, a transposição para o direito interno intervém geralmente antes da ratificação de um instrumento internacional, é de constatar que em numerosos países ACP, se procede à ratificação sem que o direito interno seja tornado conforme. No âmbito de um apoio ao sector da justiça nestes países, pode, por conseguinte, ser, por vezes, necessário, a fim de efectuar com sucesso uma reforma do sector, assegurar também a boa transposição para o direito interno do direito internacional aplicável.

Convém também insistir no facto de que os países ACP aderiram às Nações Unidas e que a maior parte deles pertence também a entidades regionais ou sub-regionais. Todas as organizações podem impor o respeito ou mesmo a integração de normas, afectar o funcionamento ou as competências do seu sistema judicial, e inclusive influenciar os julgamentos proferidos à escala nacional. Muitas destas organizações, principalmente as Nações Unidas, estão também na origem de numerosos tratados, convenções ou outros instrumentos jurídicos que têm um impacto importante no direito nacional e, nomeadamente, no sistema de justiça de um país, no caso de esse país decidir assiná-lo e ratificá-lo.

Nos países ACP, é possível citar as uniões regionais (são uma dezena no continente africano, oito das quais reconhecidas pela União Africana como interlocutores) que orientadas, primeiro, para uniões aduaneiras ou económicas, são fundadas em tratados que comportam agora cada vez mais disposições e compromissos de ordem geral relacionados, nomeadamente, com a governação e os Direitos do Homem²⁴. Estas organizações geram instituições, por vezes jurisdicionais, para tratar dos contenciosos relacionados com a aplicação das disposições convencionais e podem, assim, ser conduzidas a tratar de processos emblemáticos relacionados

23) Em teoria, deve-se distinguir dois sistemas: um, dito «monista», em que as convenções internacionais produzem efeitos directamente, e enquanto tais, perante o juiz nacional a contar da sua publicação interna ou da data de entrada em vigor (que podem ser muito afastadas uma da outra, dado que para um tratado entrar em vigor necessita que vários Estados signatários completem o processo de ratificação), e outro, dito «dualista», no qual é necessário que uma lei nacional de transposição retome o seu conteúdo para a tornar operacional na ordem interna. Contudo, esta distinção teórica nem sempre é bem compreendida, e é raro que os seus efeitos sejam aplicados. Por vezes, a única intervenção parlamentar para a lei de ratificação de um tratado é apresentada como uma lei de transposição. A maior parte dos países ACP de tradição romano-germânica declara-se monista, o que deveria implicar que as disposições dos tratados, a partir do momento em que são ratificadas pelo Estado e entram em vigor, fossem, em princípio, oponíveis perante os tribunais desse Estado. É claro que a aplicação das recomendações ou compromissos assumidos pela ratificação de um tratado, por exemplo, o CEDAW, deveria, mesmo em Estados monistas, provocar, consequentemente, as modificações legislativas nos códigos e leis relevantes, a fim de garantir mais eficazmente o seu respeito. É necessário igualmente ter em conta o facto de as características de certos domínios jurídicos, nomeadamente o direito penal, requererem obrigatoriamente a transposição para o direito interno (designadamente, ao nível da definição das infracções e sanções) para poderem ser aplicáveis, independentemente de se tratar de um país de sistema monista ou dualista.

24) Para um portal actualizado, consultar o *site, African International Courts and Tribunals: aict-ctia.org/*.

com os Direitos do Homem. Em África, são quatro, designadamente o Mercado Comum da África Austral e Oriental, a Comunidade Económica e Monetária dos Estados da África Central, a Comunidade Económica e de Desenvolvimento dos Estados da África do Oeste e Comunidade de Desenvolvimento da África Austral²⁵.

Assim, a decisão tomada em Outubro de 2008, pelo Tribunal da CEDEAO (África do Oeste, instituído em 2002), condenou, por exemplo, o Níger por escravidão e a pagar cerca de 15.000 euros de indemnização à vítima. Outro exemplo, desta vez nas Caraíbas, é o do Tribunal CARICOM (*Caribbean Community*, estabelecido em 2001) que rejeitou duas execuções capitais, numa decisão de 2006 proferida a partir do recurso formulado pelo governador dos Barbados contra a comutação, pelo Tribunal de Apelação, da sentença de morte pronunciada por um tribunal de primeira instância de dois condenados a prisão perpétua.

É certo que estes tribunais são jovens, sem meios, sem muitos processos e têm ainda de impor a sua legitimidade. O tribunal da EAC (África do Leste) não recebeu nenhum, e o tribunal SADC (África Austral) muito poucos, mas um processo famoso, que conduziu, em 2007, à condenação do Zimbabwe a uma indemnização, por expulsão ilícita de um agricultor branco. A decisão final do tribunal não foi aceite pelo Zimbabwe, que contesta a competência, com base em contradições na redacção das disposições do tratado e do protocolo que instituiu o tribunal.

A dimensão internacional do sistema relativamente a estes tribunais regionais ou sub-regionais não tem sido até agora favorecida pelos financiadores, que conservaram uma abordagem institucional que apoia as instituições regionais (OUA, depois UA) ou os instrumentos de justiça comercial (OHADA, SADC), mas não consolidaram, além da Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, os sistemas de defesa dos Direitos do Homem a nível infra-regional. Isto explica-se, em parte, pelo facto de que as competências, instituições e tratados se sobrepõem em termos de participação e de substância e não oferecem uma paisagem clara de objectivos a atingir e, em parte, porque o pedido não foi feito com insistência por parte das instâncias regionais e infra-regionais para tal harmonização e um reforço em conformidade. Em especial, a nível da União Africana, a arquitectura jurisdicional de protecção das diferentes cartas da UA não é clara, porque duas dinâmicas coexistiram durante muito tempo, estando cada uma dotada do seu mecanismo institucional.

Por um lado, a dinâmica da Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos. A Carta é assinada em 1981 e entra em vigor em 1986. Prevê a instituição de uma Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, criada seguindo o exemplo do Comité dos Direitos do Homem das NU, cujas recomendações não têm força

vinculativa. A Comissão é instalada em 1987 e dotada de um secretariado permanente em Banjul (Gâmbia), em Novembro de 1989. Rapidamente se faz sentir a necessidade de completar esta Comissão, essencialmente consultiva, por um Tribunal com competências jurisdicionais. Através de um protocolo de 1998, é instituído um Tribunal Africano dos Direitos do Homem e dos Povos (CADHP). Este protocolo entra em vigor em 2004 e o Tribunal fica operacional com a eleição dos seus primeiros 11 juizes, em 2006. A sua sede fica em Arusha, na Tanzânia. Proferiu o seu primeiro julgamento (de incompetência) em Dezembro de 2009.

Importa referir que uma das especificidades do Tribunal Africano, que o distingue dos seus homólogos (o Tribunal Interamericano ou o Tribunal Europeu de Estrasburgo), é a possibilidade de acolher qualquer causa que se apoie em qualquer um dos instrumentos internacionais que comportam protecção dos Direitos do Homem e assinado pelos Estados-Membros da UA, ou seja, potencialmente todos os tratados sub-regionais acima evocados, mas também, teoricamente, qualquer convenção internacional assinada sob a égide da ONU (CEDAW...) ou da OIT, por exemplo, e quando mesmo estas convenções não contêm mecanismo jurisdicional que garanta a sua aplicação. Esta competência, extremamente lata, é compensada pela estreiteza da via de acesso, dado que só os Estados Partes (26 em finais de 2009, dos 54 Estados-Membros da UA) têm a possibilidade de a ele recorrer. Contudo, estes Estados podem aceitar, por uma declaração complementar, o recurso individual ou o recurso de ONG que estejam acreditadas (em fins de 2009, em 26 signatários, 3 Estados fizeram esta declaração).

Por outro lado, a dinâmica da União Africana, a qual se dota, na sua Cimeira de Maputo em 2003, de um Tribunal Africano de Justiça (TAJ), órgão da UA, separado e distinto do mecanismo da Carta. Este protocolo entra em vigor em 2009, após as 15 ratificações necessárias. Mas o Tribunal de Justiça da UA não é operacional, e talvez nunca o seja, porque, na verdade, logo a seguir à Cimeira de Maputo, a UA começou a pensar numa fusão destes tribunais, procedentes de duas dinâmicas distintas.

Um protocolo que prevê a fusão é adoptado em 2008, na Cimeira de Sharm Elm Sheick. Quinze instrumentos de ratificação são requeridos para a sua entrada em vigor. No início de 2010, dois Estados tinham ratificado este protocolo de criação de um Tribunal de Justiça e dos Direitos do Homem.

Por conseguinte, actualmente, a nível da UA, só um órgão jurisdicional funciona, o qual foi concebido como mecanismo de respeito da Carta mas não do tratado^{26,27}, e que existe de forma transitória, dado que logo que o protocolo de fusão entrar em vigor, o Tribunal Africano

25) A este respeito, a menos avançada é a Comunidade dos Estados do Pacífico, não passando de uma organização intergovernamental, dotada de um secretariado.

26) O Tribunal Africano dos Direitos do Homem e dos Povos não figura, aliás, como órgão da UA no seu *site* oficial, embora os juizes sejam eleitos pelo seu conselho executivo e o seu orçamento dependa dessa organização.

27) Enquanto se aguarda a criação do Tribunal Único, a aplicação e a interpretação dos documentos fundadores da UA são da exclusiva competência da Conferência da UA, órgão de decisão que reúne chefes de Estado e de governo uma vez por ano.

dos Direitos do Homem e dos Povos deve fundir-se num novo órgão, o Tribunal de Justiça e dos Direitos do Homem comum às duas dinâmicas.

A dimensão inter-estatal dos sistemas jurídicos dos países ACP é, por conseguinte, frágil, mas se fosse reforçada poderia contribuir para a credibilidade das suas próprias componentes e estruturas continentais, nomeadamente em África.

Não se pode falar desta sem recordar que este sistema se encontra hoje igualmente estruturado pelo Tribunal Penal Internacional (TPI). Trinta dos 54 países-membros da União Africana ratificaram o estatuto de Roma que institui este Tribunal. Cinco dos Estados-Membros da UA (Serra Leoa, RDC, Uganda, Sudão e RCA) estão actualmente a ser julgados ou sob instrução, frequentemente a pedido dos próprios países africanos. O procurador do TPI emitiu, pela primeira vez na história, um mandado de prisão contra um Chefe de Estado em exercício, o presidente do Sudão. A UA reflecte seriamente na extensão da competência do TADHP, de forma a «continentalizar» o julgamento de crimes universais, em nome do princípio de complementaridade sublinhado pelo próprio estatuto de Roma²⁸.

→ Por último, o sistema judicial forma sistema específico a nível nacional

Independentemente do sistema jurídico e das relações que este mantém com as arquitecturas jurídicas externas, um sistema judicial é piramidal e hierarquizado. A pirâmide responde à necessidade de autorizar o direito ao recurso e permitir à parte vencida numa instância contestar o julgamento, ou ao representante do Estado (Procurador ou *Attorney General*) de alegar os interesses da sociedade, se os considerar lesados.

Esta hierarquização comporta uma dimensão de subordinação, na medida em que a decisão do recurso se impõe da mesma forma que o acórdão de um tribunal supremo não é susceptível de recurso, e serve de ponto de referência jurisprudencial harmonizando a interpretação das regras de direito aplicáveis.

Estas relações hierárquicas têm efeitos na intervenção dos financiadores. Dar-se-ão três exemplos, aparentemente evidentes, mas todos extraídos de práticas infelizes que resultam de uma falta de coordenação entre financiadores, mais particularmente de uma ausência de consciência das relações funcionais entre instituições do sector. A compilação dos acórdãos do supremo tribunal com vista a uma divulgação num sistema de informação interno, cujo objectivo é a harmonização das práticas e, a prazo, um reforço da credibilidade dos julgamentos e da segurança jurídica, deve ser concebido

de forma a ser compatível com o suporte informático e conforme os instrumentos de codificação e as escolhas operadas para redigir as sentenças dos julgamentos dos tribunais inferiores, correndo o risco de não lhes poderem ser divulgados nem articulados utilmente. Outro exemplo, a informatização das secretarias de um determinado grau de jurisdição, que deve permitir uma melhor gestão dos processos e uma melhor rentabilidade dos tribunais, deve ter em conta o que foi feito ou deverá ser feito nos outros graus, correndo o risco, caso contrário, de criar «gargalos de estrangulamento» e de aumentar a frustração dos utentes. Por último, um terceiro exemplo refere-se à informatização do serviço da inspecção, que contribui largamente para uma melhor gestão dos recursos e para a luta contra a corrupção, e deveria, por conseguinte, ser concebida para que os agentes administrativos dos tribunais que os informam disponham do mesmo instrumento.

1.2 As abordagens dos financiadores no sector da justiça

A Declaração do milénio adoptada pela Assembleia Geral das Nações Unidas insistiu na importância da boa governação para a eliminação da pobreza e o desenvolvimento. Em 2002, os chefes de Estado reiteraram este compromisso através do Consenso de Monterrey²⁹. Este consenso compromete a comunidade internacional a adoptar políticas sãs, a boa governação a todos os níveis e a primazia do direito para mobilizar recursos financeiros e utilizá-los eficazmente a fim de atingir os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio³⁰ em matéria de saúde, educação, igualdade entre sexos e sustentabilidade ambiental.

A Declaração de Paris sobre a eficácia da ajuda³¹, e o Acordo de Acra³² retomaram à sua conta todos os elementos essenciais da boa governação, sublinhando a importância da responsabilidade, a transparência e o desenvolvimento das capacidades institucionais como factores de desenvolvimento. A Declaração de Acra (artigo 9º) reconheceu «os resultados positivos do diálogo político intra-ACP e ACP-EU» reafirmando ao mesmo tempo que «o diálogo político constitui a base subjacente à promoção da paz, da segurança e da estabilidade, assim como da consolidação da democracia nos Estados ACP».

Os países em desenvolvimento, os organismos multilaterais e bilaterais concretizaram estas declarações integrando os compromissos que visam a boa governação e nomeadamente a governação jurídica e judicial nos principais documentos de planificação e de estratégia, como os Documentos de Estratégia de Redução da Pobreza (DERP).

28) Ver as Resoluções sucessivas tomadas pelas assembleias da UA, em 2009, na perspectiva da reunião dos Estados Partes ao Estatuto de Roma previsto em Maio de 2010, em Kampala: ver § 9 Assembleia/AU/Déc.213 (XII), 1-3 Fev. 2009. ; § 855 Assembleia/AU/Déc.13 (XIII) ou o parágrafo 9 da 243, ambas de Julho de 2009.

29) www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf

30) www.un.org/french/millenniumgoals

31) www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf

32) Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento que conduziu aos Acordos de Acra, seguida pela Declaração de Acra da 6ª Cimeira dos chefes de Estado e de governo do Grupo dos Estados da África, Caraíbas e Pacífico (Grupo ACP), em 2 e 3 de Outubro de 2008.

Foi assim que estes últimos anos, e tendo em conta a experiência colhida, numerosas agências de cooperação desenvolveram instrumentos que lhes permitem planificar os seus apoios neste sector. Forneceremos abaixo algumas referências, limitadas às das agências activas no sector e na região, que publicaram sobre o assunto no decurso dos últimos anos.

1.2.1 Financiadores multilaterais

- *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)*

Em 2005, o PNUD publicou um guia (*Programming for Justice: Access for all*)³³ sobre a reforma da justiça, tomando por eixo o acesso à justiça e de acordo com uma abordagem dos Direitos do Homem. Inclui uma secção sobre os casos de países em situação pós-conflito e integra a justiça informal. De resto, sobre este assunto, a agência deverá publicar em 2010 um estudo mais completo, inteiramente consagrado à justiça não estatal.

- *GNUDC (Gabinete das Nações Unidas contra a Droga e o Crime)*³⁴

Em 2008, o GNUDC produziu uma compilação de instrumentos de avaliação da justiça penal. Esta compilação reúne vários fascículos, regularmente completados, o último dos quais em 2009³⁵, consagrados aos diversos subsectores, etapas da cadeia penal, nomeadamente: (i) a polícia, (ii) o acesso à justiça, (iii) as medidas prisionais e as medidas não privativas de liberdade, incluindo a prisão preventiva e as medidas de reintegração, (iv) as questões transversais, incluindo a justiça para menores e a protecção das vítimas. Cada um dos documentos segue o mesmo esquema, é feita referência às diferenças entre sistemas jurídicos (direito romano-germânico e common law) e são propostos vários tipos de indicadores. Estes instrumentos permitem avaliar as instituições e os processos tendo em consideração as disposições pertinentes das convenções, regras e normas das Nações Unidas e do direito internacional consuetudinário.

- *O Banco Mundial*

O quadro de desenvolvimento integrado do Banco Mundial insiste na importância de um sistema «jurídico e judicial eficaz» para o desenvolvimento de um país. Em substância, este quadro de desenvolvimento prevê que «sem a protecção dos Direitos do Homem, do direito de propriedade e de um quadro jurídico e regulamentar, não poderá haver desenvolvimento equitativo».³⁶

Em conformidade com uma das missões centrais do Banco Mundial, que é a de contribuir para a redução da pobreza - tomada no seu sentido de falta de recursos e de sentimento de impotência perante um ambiente pouco seguro (sistema jurídico e judicial pouco fiável, ineficaz, parcial e mal gerido) identificou quatro estratégias possíveis: (i) a melhoria do acesso à justiça para

os pobres, (ii) o desenvolvimento do sector privado, (iii) a luta contra a corrupção, e (iv) a reforma da justiça nos Estados frágeis. Além disso, uma equipa do Banco Mundial desenvolveu e publicou, em 2007, o «*Justice Sector Assessment Handbook*» para uso do seu pessoal. Este manual propõe métodos e instrumentos de avaliação para realizar um diagnóstico do sector da Justiça, essencialmente formal. Outro instrumento útil para as delegações é o compêndio que o Banco publica regularmente sobre as suas actividades no sector da reforma da justiça, classificadas por país. O último, «*Initiatives in Legal and Judicial reform*», data de 2009.

1.2.2 Financiadores bilaterais

- *Departamento Internacional para o Desenvolvimento (DFID)*

As publicações da agência britânica são de diferentes ordens.

Até ao momento, a publicação mais vasta sobre a justiça intitula-se «*Safety and accessible justice - putting policy into practice*» e data de 2002. Nela, a agência recomenda:

- privilegiar uma abordagem sectorial, continuando, ao mesmo tempo, a estar aberto à possibilidade de financiar actividades que podem responder a uma situação de crise, mesmo que as condições de sucesso não estejam reunidas ou que os outros parceiros se retirem deste tipo de iniciativa;
- Ter uma abordagem estratégica, respondendo às orientações descritas nos Documentos de Estratégia de Redução da Pobreza (DERP), nomeadamente no que se refere à colocação das suas prioridades em prol das pessoas mais pobres e mais vulneráveis;
- Encarar a reforma do sector da justiça como uma parte integrante da reforma do sector de segurança (RSS);
- O DFID incentiva as intervenções sobre o conjunto da cadeia penal, tendo em conta as necessidades das pessoas mais vulneráveis;
- Começar a avaliação do sector por um diagnóstico, mesmo que isso possa levar tempo. O diagnóstico deve permitir identificar os pontos de entradas com resultados com um máximo de impacto, favorecendo, desde o início, acções comuns com outros financiadores de fundos. É, com efeito, importante seleccionar as intervenções em termos de urgências e de prioridades na sequência de intervenção e de custos.

Em Maio de 2008, uma nota sobre «*Justice and accountability*» completa estas linhas directrizes sublinhando o papel da justiça nos mecanismos de responsabilidade.

Para terminar, o último papel de estratégia, «*White paper-building-our-common-future*», publicado em Julho de 2009, insiste na justiça como condição de desenvolvimento, considerando o acesso à segurança e à justiça um serviço público ao mesmo título que a saúde e a

33) <http://hrbportal.org/?p=645>

34) UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime)

35) www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/Criminal-Justice-Toolkit.html Ver também no anexo n.º 4 o quadro da cadeia penal proposto.

36) <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTLAWJUSTINST/0,,contentMDK:20746116~menuPK:1990161~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:1974062,00.html>

educação e propondo iniciativas concretas, das quais uma triplicação da sua ajuda no sector até 2014.

- *Agência Dinamarquesa para o Desenvolvimento Internacional (DANIDA)*

A DANIDA assegura vários projectos ligados ao sector da justiça nos países ACP. O Ministério dos Negócios Estrangeiros dinamarquês publicou, em Março de 2009, um documento intitulado «*Democratisation and Human Rights for the benefit of the people - Strategic Priorities for Danish Support for Good Governance*»³⁷, que propõe para o sector da justiça:

- Tomar por base da sua acção as normas internacionais relativas aos Direitos do Homem e as relativas à justiça e ao Estado de Direito;
- Ter uma abordagem sectorial - melhoria das instituições de justiça e das relações entre elas;
- Manter uma abordagem equilibrada entre as intervenções em prol das instituições judiciais e as OSC, favorecendo, ao mesmo tempo, as parcerias e as ligações;
- Privilegiar o direito das mulheres e das crianças.

- *Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID)*

«*The Handbook for judicial diagnosis*», publicado em 2004³⁸, propõe instrumentos metodológicos para a realização de um diagnóstico do sector da justiça, privilegiando, nomeadamente, a identificação de indicadores de resultados e de desempenhos adaptados a este sector. Este documento propõe uma grelha de análise que toma em conta as seguintes dimensões: (i) a independência da justiça, (ii) a responsabilidade, (iii) o controlo, (iv) a eficiência/a eficácia, (v) o acesso à justiça, (vi) os desempenhos económicos da justiça: a segurança jurídica. A lista de indicadores proposta é particularmente rica e fornece pistas úteis.

- *Ministério Federal Alemão da Cooperação Económica e do Desenvolvimento (BMZ)*

Em «*Os Direitos do Homem em Concreto - Fichas Recapitulativas sobre a Concepção dos Direitos do Homem na Cooperação para o Desenvolvimento*», publicado em Dezembro de 2008³⁹, a cooperação alemã retém o princípio segundo o qual: «uma reforma da justiça fundada nos Direitos do Homem reforça as conexões com outros campos de acção». Os eixos de intervenção propostos situam-se em torno de: i) igualdade perante os tribunais (acessibilidade, direito a ser defendido, etc.); ii) respeito pelos processos (equitativos e públicos) sem influência política ou pessoal; iii) independência e imparcialidade do poder judicial; e iv) respeito pelas exigências relativas à presunção de inocência, ao acesso às vias de recursos.

Mais recentemente, em Fevereiro de 2009, no seu documento intitulado «*Promotion of Good Governance in German Development Policy*»⁴⁰, o BMZ recorda que o Estado de Direito é um domínio de intervenção mais

vasto que os da lei e da justiça, e sugere que os princípios de boa governação sejam aplicados ao conjunto dos sectores. No que se refere à justiça, a aplicação destes princípios recomenda que se confirme a profissionalização dos actores, incluindo os auxiliares de justiça, que se confirme que os textos legais, na sua redacção e aplicação, respeitam o conjunto dos Direitos do Homem e, por último, que o acesso à lei engloba o acesso a outras formas de resolução dos conflitos que não os tribunais, em especial, a mediação e o direito tradicional.

- *Agência de Desenvolvimento dos Estados Unidos (USAID)*

Esta agência intervém muito no sector e em todas as partes do mundo. As suas publicações, com frequência orientadas exclusivamente para os sistemas de *common law*, fornecem contudo interessantes desenvolvimentos e referências úteis. A última publicação, datada de Junho de 2009, trata da corrupção no sector judiciário. No âmbito do guia «*Country Analysis: The Rule of Law*», de 2008⁴¹, uma parte importante é consagrada à justiça, dado que, nos cinco pilares identificados do Estado de Direito (1/ordem e segurança, 2/legitimidade, 3/equilíbrios e controlos, 4/equidade e 5/efectividade), os dois últimos concentram-se principalmente na justiça.

A abordagem proposta compreende quatro etapas, a saber:

Etapas 1: analisar o contexto político e histórico, identificar as tradições jurídicas do país e os acontecimentos que condicionam o ambiente, como um conflito recente ou a criação de um novo Estado;

Etapas 2: compreender os papéis dos principais actores políticos. Esta etapa permite identificar os papéis, os recursos e os interesses dos que poderiam potencialmente apoiar reformas, bem como dos que preferem ficar-se pelo *status quo*. Avaliar o nível de vontade política para levar a cabo as reformas e desenvolver opções para as capitalizar;

Etapas 3: examinar as opções do programa para além do sector da justiça. Esta etapa alarga a avaliação, para além das instituições do sector judiciário, à ordem política global. Esta maneira de proceder permite ir mais adiante, incluindo iniciativas que tocam em vários pilares do Estado de Direito, como o desenvolvimento dos partidos políticos ou o apoio ao Parlamento;

Etapas 4: avaliar o sector da justiça. Esta etapa prevê uma avaliação estruturada de cada elemento essencial, em função das duas componentes do sector da justiça, o quadro jurídico e as instituições judiciais, e tendo em conta todos os actores, juizes, procuradores, defesa, polícia, prisões, sociedade civil e actores não estatais (justiça informal⁴²). Uma vez identificados os elementos prioritários, os programas devem ser centrados nas leis, nas instituições e nos actores que enfraquecem o sistema.

37) <http://www.um.dk/NR/rdonlyres/D04B984F-41A2-4E7E-81C1-A35C09F95964/0/DraftDHRstrategyFINALVERSION030309.pdf>.

38) Cooperação espanhola, *Handbook for judicial diagnosis*, March 2004.

39) http://www.bmz.de/en/service/infotehk/fach/fr/thematique_196.pdf.

40) <http://www.bmz.de/en/service/infotehk/fach/konzepte/konzept178.pdf>.

41) http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/ROL_Strategic_Framework_Sept_08.pdf.

Esta recensão não é, de forma alguma, exaustiva. Mas mostra que, de maneira bastante consequente e compartilhada, os financiadores, quer sejam multi ou bilaterais, europeus ou não, passaram de uma abordagem centrada nas instituições e nas profissões judiciais para uma abordagem muito mais lata, implicando todos os actores do sector, em especial os utentes, nomeadamente os mais necessitados, os portadores de direitos frequentemente negligenciados. Passando de uma

abordagem centrada nos «*duty-bearers*» a uma abordagem que integra os «*right-holders*», é todo um serviço público que é objecto de reforma e de apoios para atingir, não apenas um melhor rendimento mas, uma melhor governação, que já não visa apenas a gestão dos tribunais mas a responsabilidade do sistema judiciário, como um todo e sob todas as formas, em relação ao direito à justiça.

42) Frequentemente silenciosa sobre a justiça informal, a acção da USAID parece evoluir dado que, sob a sua égide foram já efectuados vários estudos sobre este sector, nomeadamente no Afeganistão.

2. A ANÁLISE DO SECTOR DE JUSTIÇA EXISTENTE

2.1 Um eixo maior da governação

A governação judiciária é um dos componentes essenciais da governação, da mesma forma que a governação económica ou política. O âmbito de análise desenvolvida no documento n.º 4 da Comissão Europeia - «Análise e aceitação da governação nas intervenções sectoriais» - é uma ferramenta de análise indispensável. A título ilustrativo, foi aplicada ao sector da justiça nos seguintes pontos.⁴³

2.1.1 As dimensões do conceito de governação adoptado pela CE

As três principais dimensões do conceito de governação retidas pela CE aplicam-se ao sector da justiça.

2.1.2 Aplicação do modelo de análise da governação ao sector da justiça

O modelo de análise proposto pela CE divide-se em quatro etapas:

- Análise do contexto;
- Análise dos actores;
- Análise das relações de governação e de responsabilidade;
- Análise da aptidão do sector para reformar a sua governação.

Esquema 1. As diferentes dimensões do conceito de governação aplicadas ao sector da justiça



43) http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/149a_fr.htm, Fonte: DG EuropeAid, 2008.

→ Etapa 1: Análise do contexto da governação do sector da Justiça

Deverá incluir uma análise:

- (1) do contexto político (regime político, processo democrático, nível das liberdades públicas, etc.);
- (2) do âmbito jurídico (constituição, códigos, leis, actos administrativos, jurisprudência, etc.);
- (3) das capacidades organizacionais do sector a reformar (orçamento, vontade política, presença de pessoal competente nas instituições da justiça, etc.);
- (4) do contexto regional e internacional no qual o sector evolui: exemplo de adesão a organizações regionais ou sub-regionais (por ex., OHADA, SADC, CARICOM, Tribunal Africano de Justiça, etc.); adopção a nível nacional e implementação de tratados, pactos e outros instrumentos internacionais, nomeadamente o respeito pelas convenções internacionais dos Direitos Humanos.

→ Etapa 2: Cartografia dos actores

Os principais actores são os juizes, procuradores, juizes tradicionais (consuetudinários ou religiosos), os escrivães e secretários de jurisdições, os advogados, os outros auxiliares de justiça (oficiais, leiloeiros, notários, etc.), os serviços de polícia judiciária, os agentes penitenciários, sem esquecer que outros actores institucionais ou não estatais podem intervir em função dos sistemas na periferia, como as comissões de reforma do direito, os parlamentos, os actores da sociedade civil, as instituições de controlo (inspecção dos serviços judiciais e penitenciários, o Conselho Superior da Magistratura, as Ordens, as Câmaras de Notários, O Tribunal de Contas, a Comissão dos direitos da pessoa, etc.), as outras administrações públicas implicadas no sector da justiça, como o Ministério do Interior, da Administração Territorial ou da Função Pública, etc.

Uma vez efectuada a cartografia dos actores, nomeadamente a sua repartição em termos de géneros pelo país, é necessário verificar juntos dos financiadores se o sector da justiça entra no seu âmbito de programação.

→ Etapa 3: Análise das relações de governação e de responsabilidade no sector da justiça

Trata-se de descrever nesta etapa as relações (formais e informais) de governação entre os actores-chave e as

relações que estes têm com o seu ambiente (interno e externo). Por exemplo, quais os mecanismos que permitem exercer a autoridade e o poder no sector da justiça: o Conselho Superior da Justiça, o Juiz na qualidade de Chefe, o ministro da Justiça, etc.

Quais são as relações existentes entre estas instituições? São do tipo hierárquico, patrimonial, de mercado ou de rede voluntária? O ministro da Justiça exerce perante magistrados uma governação patrimonial informal, que se caracteriza pela lealdade e fidelidade ao «Ministro», em troca de protecções ou da possibilidade de promoções? Nos países de *common law*, a nomeação dos juizes pode aproximar-se da governação por rede voluntária, pois os interesses são nomeados pelos seus pares, baseando-se na confiança e no reconhecimento mútuo.

Da mesma forma, deve-se tentar saber se as regras que regem o sector da justiça são acessíveis (vocabulário e língua compreensível por todos), implementação por meio de recursos humanos competentes e capazes de tomar decisões de qualidade, nos prazos prescritos pela lei. Os actores da justiça sentem-se obrigados a actos/gestos que impõem e perante quem?

Por exemplo, segundo princípios de inamovibilidade e de independência da magistratura, os magistrados indelicados ou incompetentes têm contas a prestar e a quem? Que tem a responsabilidade de aplicar sanções? Em princípio, os códigos éticos ou de deontologia gerem este tipo de questões, mas por vezes a pressão popular é de tal forma forte, através da imprensa, que os magistrados renunciam.

→ Etapa 4: Síntese-análise da aptidão para a reforma da governação da justiça

Os elementos-chave que decorrem da análise do sector da justiça podem ser reunidos no quadro sintético abaixo apresentado, que permite extrair as características-chave da governação neste sector, as principais forças/oportunidades do sector, as principais deficiências/ameaças e as grandes tendências.

	Características-chave	Principais forças/opportunidades do sector	Principais deficiências/ameaças	Grandes tendências
Contexto alargado (além do sector da justiça)				
Actores, interesses e incitações				
Relações de governação				

Esta ferramenta de análise permite definir actividades prévias à elaboração da política sectorial do sector ou a qualquer actividade contemplada no âmbito de um apoio orçamental, nomeadamente no que diz respeito à preparação dos indicadores de gastos.

No anexo 2, a título de exemplo, encontra-se uma síntese-análise da aptidão para a reforma da governação da justiça.

2.2 Os pontos de entrada para a análise do sector da justiça existente

A conceptualização de um projecto de apoio ao sector da justiça supõe que se conheça a situação existente neste sector no país considerado. A fim de ter uma visão imediata do sector da justiça, antes mesmo dos resultados de uma missão de identificação, são propostos diferentes pontos de entrada abaixo, sob a forma de questionários apresentados por rubricas. Os diferentes pontos de entrada, divididos em sub-rubricas, deverão facilitar a percepção da amplitude e diversidade dos subsectores, identificar melhor as fontes de dados e os interlocutores, ajudar na preparação da intervenção e no diálogo com os parceiros. Estão acompanhados por uma grelha de análise que permite tirar uma conclusão das respostas às diferentes questões. Por outro lado, é importante que esta análise tenha em conta a dimensão do género. Com efeito, as questões da igualdade, tanto entre os profissionais da justiça como dos sujeitos a julgamento, não são neutras, sendo, na verdade, discriminatórias. A CE requer uma grelha de análise específica para cada projecto nas duas fases da sua elaboração. A título ilustrativo, no anexo 5 propõe-se um exemplo destas grelhas aplicadas a um projecto de justiça imaginário num país fictício.

2.2.1 O quadro institucional e jurídico do sector da justiça

Não se trata, naturalmente, de analisar aqui a integridade do âmbito político do Estado em questão, mas apenas os aspectos jurídicos essenciais que determinam o sistema jurídico e judiciário desse Estado e que o sistema de justiça deve respeitar e aplicar (nomeadamente certos elementos fundamentais do direito constitucional, civil e penal), e/ou cujo conhecimento é importante para o programa/projecto em questão. Assim, por exemplo, a análise do direito comercial do Estado não é, a priori, necessária, excepto se o programa em questão tiver especificamente de abordar esse domínio. Mesmo se alguns aspectos abordados aqui forem, por vezes, tratados de forma muito detalhada nas seguintes subsecções, em função da temática que será tratada mais especificamente, é efectivamente importante conhecer as características gerais do sistema jurídico do Estado em questão e as eventuais reformas legislativas consideradas, a fim de poder analisar melhor os problemas do sector,

apreciar melhor o impacto (ou o eventual risco de ausência de impacto) do apoio contemplado, e estar em situação para conduzir o diálogo sobre a política de justiça com as autoridades nacionais. Tendo em vista o campo muito amplo e a complexidade de certas questões abaixo apresentadas, as Delegações podem pretender apelar a um especialista externo para a sua análise.

→ Direito constitucional

- Quais são os principais órgãos, os seus poderes e as suas relações?
- A Constituição define os direitos fundamentais, e como os protege? Existe igualdade de género? Estes direitos são definidos de forma conforme com os padrões internacionais (nomeadamente as diferentes convenções das Nações Unidas em matéria de Direitos Humanos) e os compromissos assumidos pelo Estado nesse aspecto?
- Quais são as matérias reservadas ao poder legislativo, nomeadamente no domínio da justiça?
- Como é regida a recepção do direito internacional em direito interno?
- Que outros aspectos do sector da justiça são regulados pela Constituição?

→ Direito civil

- Quais são as principais características do direito civil e do procedimento civil (nomeadamente ao nível das categorias de sistemas jurídicos, cf. secção 1.1.3)? Certas categorias da população são particularmente favorecidas em relação a outras? O procedimento civil favorece o acesso à justiça, incluindo os pobres?
- Outros sistemas de direito (direito religioso, direito consuetudinário) regem o direito civil ao lado do direito formal? Como é que estes sistemas se articulam entre si?
- Qual é o lugar da mulher na sociedade segundo o direito civil?
- O sistema jurídico permite a cooperação judiciária em matéria civil com outros países? Como é que ela funciona na prática?

→ Direito penal

- Quais são as principais características do direito penal e do procedimento penal (nomeadamente ao nível das categorias de sistemas jurídicos, cf. secção 1.1.3)?
- As definições das infracções previstas pelo Código Penal (por exemplo, em matéria de liberdade de expressão ou de liberdade sexual) traduzem, de um modo geral, uma política penal repressiva ou liberal do Estado?
- As sanções previstas pelo Código Penal parecem, em geral, proporcionais à gravidade das infracções, nomeadamente no que diz respeito às penas de prisão? Existe a pena de morte, e para que tipos de infracção? Existem sanções alternativas, e como é

que estas são aplicadas?

- O procedimento penal concede um lugar satisfatório aos Direitos Humanos e nomeadamente aos direitos da defesa? Favorece o recurso a poderes e métodos de investigação moderna, nomeadamente ao nível da recolha e do reconhecimento de provas materiais?
- O direito penal e o procedimento penal estão conformes com os padrões internacionais (nomeadamente as convenções das Nações Unidas em matéria de Direitos Humanos, mas também as convenções das Nações Unidas de direito penal internacional) e os compromissos do Estado em questão quanto a esse aspecto?
- O sistema jurídico permite a cooperação judiciária em matéria penal com outros países? Como é que ela funciona na prática?
- Existe uma política penal ao nível do governo que visa promover prioridades positivas ou negativas na aplicação do âmbito legislativo pelo sector da justiça, ou fazer reformar o âmbito legislativo?
- Em particular, existe uma instância de reflexão e de estudos criminológicos que orienta e sustenta a política penal?

A necessidade de uma política penal é essencial para implementar penas alternativas à prisão e organizações de penas que permitam desbloquear as prisões. É igualmente necessária para tratar, por exemplo, as questões dos menores delinquentes, a reinserção profissional dos detidos assim como para preparar as modificações legislativas e regulamentares necessárias a uma reforma, etc.

2.2.2 Os profissionais do sector da justiça

Aqui aplica-se a mesma observação feita anteriormente. A palavra «juiz» é uma designação genérica que, consoante os países, não se aplica ao conjunto daqueles que participam num julgamento (por exemplo: os assessores, ou os conselheiros arbitrais em França, ou os membros de um júri de veredicto, ou os árbitros), mas apenas àqueles cuja situação é regida por um estatuto particular. As questões evocadas aqui devem ser adaptadas, ampliadas ou limitadas, consoante o objectivo do projecto /programa em questão.

Por esta perspectiva, pode ser útil tentar saber se existe uma lei ou um código da organização judiciária (ou um documento equivalente) que estabeleça o papel e as responsabilidades específicas de cada profissional de justiça.

→ Juízes

- *Recrutamento:*

- Título universitário mínimo exigido?
- Por concurso ou baseado no processo?
- Qual é a autoridade de nomeação?
- Como é que distribuem os homens e as mulheres entre eles?

- Existem quotas que garantam o recrutamento de mulheres?

Num sistema de direito romano-germânico, o recrutamento dos juízes baseia-se no processo e a sua nomeação pela autoridade política em início de carreira pode ser um mau sinal para a futura independência dos interesses. Pelo contrário, um recrutamento por concurso com um processo de correcção que garanta o anonimato, aberto a candidatos que tenham um nível universitário mínimo apresenta, geralmente, as garantias mais elevadas.

- Existe uma eleição de juízes?
- Em caso afirmativo, esta inclui todos os juízes, inclusive aqueles que estão num nível mais elevado?
- Os juízes são escolhidos pela autoridade política de entre os advogados reputados?

Os sistemas de common law podem conhecer um processo de eleição de juízes (modelo americano). Este implica reservas importantes: financiamento da campanha eleitoral por particulares ou empresas, que esperam receber favores em troca; tentação do juiz de modificar as suas decisões em período eleitoral para agradar ao seu eleitorado.

A eleição é muitas vezes desviada em proveito de uma nomeação para os postos mais elevados (juízes do Supremo Tribunal). O carácter criticável de uma nomeação pela autoridade política é atenuado se a nomeação foi submetida a um processo de ratificação pelo parlamento a uma maioria qualificada, na medida em que este processo conduza à nomeação consensual de candidatos. O carácter criticável de uma nomeação pela autoridade política é igualmente atenuado quando uma comissão mista independente desempenha um papel antes da nomeação pela autoridade política, seja pela proposta de nomeações (poder de iniciativa), seja exercendo um poder de aviso conforme (associado ao executivo). Se o órgão levado a fazer um aviso quanto à nomeação de juízes for um órgão controlado pelo executivo, ou se se tratar de uma instância independente mas que só exerce um poder de aviso simples (não associado ao executivo), a independência dos juízes está em perigo.

A nomeação de juízes entre os advogados experientes com competência reconhecida (sistema inglês) traz, a priori, uma garantia de qualidade. A independência dos interesses é garantida pelo facto de que estes não entram num processo de carreira e, em geral, permanecem, pelo contrário, no mesmo posto até à cessação das suas funções.

- *Formação:*

- Existe uma escola, ou uma estrutura especializada, que garanta a formação inicial?

Em caso afirmativo,

- Garante igualmente uma formação contínua (seminários, ciclos regulares de formação obrigatórios)?
- Quem são os formadores (formadores permanentes ou profissionais que assegurem as férias de outros)?
- Qual é a percentagem de juízes (repartida consoante o género) que segue anualmente uma formação contínua?

Uma escola centrada na formação inicial e que garanta igualmente a formação contínua é uma garantia importante da qualidade dos juízes recrutados (ela existe frequentemente nos sistemas de direito romano-germânico) e posteriormente em função (para todos os sistemas).

Um indicador importante da qualidade da formação é a existência de formadores permanentes no seio da escola; pelo contrário, um ensino unicamente ministrado por juízes em função que vêm esporadicamente assegurar as férias de outros é um sinal desfavorável.

- *Estatuto:*

- O estatuto dos juízes está inscrito na Constituição?

Como são designados e promovidos os juízes: apenas pelo ministro da Justiça ou após parecer de um conselho judiciário, pelo Supremo Tribunal, ou por um órgão independente (Conselho Superior da Magistratura)?

- Como é composto o Conselho Superior da Magistratura (caso exista)?
 - Membros do poder judicial?
 - Membros externos ao corpo judiciário?
 - Uma mistura dos dois?
- Como são nomeados os membros (eleição, designação)?
 - O chefe do Estado preside ao Conselho?
 - O ministro da Justiça é membro?
- Os juízes são inamovíveis?
 - O princípio da inamovibilidade está consignado na Constituição?
 - A transferência coerciva por motivos profissionais está autorizada?

O carácter constitucional da independência da justiça e da inamovibilidade dos juízes é uma garantia indispensável. No entanto, é preciso perceber se não se trata apenas de uma protecção na sua forma mais pura. Esse é o caso quando: 1) os processos de designação e promoção de juízes estão nas mãos do ministro da Justiça após um simples parecer de um conselho judiciário; 2) este é presidido pelo chefe do Estado e é composto pelo ministro da Justiça bem como por membros essencialmente nomeados pelo poder executivo; 3) a lei sobre o estatuto da magistratura permite transferências coercivas por motivos profissionais.

Com efeito, num caso destes, os juízes ficam à mercê da autoridade política e podem ser transferidos de gabinete, desde que tomem uma decisão que desagrave ao poder ou a uma personalidade.

O critério de uma verdadeira independência de juízes é o de um conselho que decide sozinho de forma independente as designações e promoções de juízes. É preferível que este integre na sua composição personalidades exteriores não magistrados, a fim de evitar o risco de corporativismo. Deve dispor de uma administração e de um orçamento que lhe permitam gerir os recursos humanos do corpo judiciário.

Nos sistemas de common law, quando os juízes são nomeados de entre os advogados experientes, é frequente que esta questão não se coloque, pois os juízes permanecem em funções no seu posto de nomeação, do qual são inamovíveis. Quando não é o caso, convém verificar o processo de adiantamento, através das questões acima indicadas.

Os sistemas judiciários de common law raramente comportam um conselho superior da magistratura. As decisões relativas ao adiantamento de juízes e à sua nomeação nos tribunais superiores, quando estes intervêm, estão geralmente a cargo do poder político. Se forem tomadas sem controlo por outra autoridade (parlamento), o risco é grande ao ver o poder executivo constituir a seu bel-prazer o efectivo das jurisdições supremas para manipular as decisões, por vezes, com choques como consequência.⁴⁴

- *Responsabilidade e disciplina:*

- Os juízes têm imunidade penal?
- Em caso afirmativo, quem levanta essa imunidade?

A existência de uma imunidade a favor dos juízes é frequentemente considerada como uma garantia da sua independência. Na realidade, trata-se de um sinal negativo pois a imunidade tem como objectivo e como efeito colocá-los de forma abusiva ao abrigo de acções por corrupção ou outras infracções. O fenómeno é agravado quando o ministro da Justiça é a autoridade que pode levantar a imunidade. Com efeito, existe assim o risco de fenómenos de protecção, ou, pelo contrário, de medidas de retaliação contra um juiz que causou perturbações.

- Existe inspecção de serviços judiciários?

Em caso afirmativo,

- Sob a autoridade de quem é que esta é exercida? (ministro, Conselho Judiciário)?
- Quem tem poderes de lhe apresentar uma ordem de investigação? (ministro, chefes de tribunal, Conselho Judiciário, auto-recurso)?
- A quem são dirigidos os seus relatórios? (ministro, Conselho Judiciário)?
- Estes relatórios têm efeitos práticos?
- Que investigações são efectuadas? (inspecções aprofundadas de funcionamento, inquéritos sobre comportamentos individuais)?

44) Consultar as desordens graves no Paquistão, devido à expulsão do presidente e de juízes do Supremo Tribunal pelo presidente Musharraf, que acabaram por contribuir para a sua queda.

- Tem uma actividade real? (efectivos da inspecção, número de inquéritos anuais?)

A inspecção é o dispositivo central da luta contra a corrupção e contra o funcionamento imperfeito da instituição judiciária. A sua importância numérica, a qualidade dos seus membros, o carácter efectivo da sua actividade e a autoridade que a ordena e recebe os seus relatórios são critérios decisivos.

- Quem tem o poder de levar a cabo procedimentos disciplinares?
 - Ministro?
 - Chefes de tribunal?
 - Qual é o órgão de julgamento em matéria disciplinar?
 - Conselho Judiciário?
 - Outro órgão?
- Como são nomeados os seus membros?
- Número de processos disciplinares levados a cabo anualmente?
- Número de sanções disciplinares pronunciadas anualmente?
- As decisões tomadas em matéria disciplinar podem ser contestadas? Em caso afirmativo, qual é a autoridade competente para pronunciar uma decisão final?
- As sanções são difundidas?
 - No seio da profissão?
 - Através da imprensa?

A acção disciplina é um sinal forte (e a sua inexistência é, pelo contrário, um sinal muito negativo) da vontade das autoridades de lutar contra a corrupção e contra a insuficiência profissional. A publicação das decisões tomadas deve estar assegurada, para que a opinião pública possa ter conhecimento das medidas tomadas. Ela enfrenta frequentemente uma forte reticência por parte do corpo judiciário, que prefere «lavar a sua roupa suja em família», tentando assim preservar a reputação da instituição, enquanto ao contrário só a transparência dos processos de sanção garante, aos olhos da opinião, a realidade da luta contra a corrupção⁴⁵. Por outro lado, é muito importante saber se o sujeito da acção disciplinar tem o direito de contestar em justiça a decisão disciplinar tomada. Se for este o caso é porque o sistema permite contestar o poder arbitrário possível exercido ao abrigo de uma acção disciplinar.

- **Remuneração:**

- Qual é o salário líquido de um juiz principiante, e qual é a sua evolução ao longo da carreira?
- Por comparação, qual é o salário mínimo no país?

A existência de remunerações de um montante suficientemente elevado é uma das primeiras condições da luta contra a corrupção no corpo judiciário. A comparação com o salário mínimo pago aos assalariados no país permite situar a escala de remuneração dos juizes. Um estudo do Conselho da Europa demonstrou

que na Europa ocidental um juiz com 5 anos de serviço auferia 2,5 vezes mais que o salário mínimo (excepto em Portugal, onde este múltiplo era de 4 vezes). Nos países ACP, onde o salário mínimo é frequentemente muito baixo, este múltiplo deveria idealmente ser consideravelmente mais elevado.

- **Integridade:**

- Os juizes são objecto de acusação de corrupção?
- Estas acusações são justificadas?
- Existe um código deontológico para os juizes?
- Este código aborda as questões de conflitos de interesses?

A corrupção dos juizes compromete, de forma evidente, a existência de um Estado de Direito e da segurança jurídica. A existência de um código deontológico ou de regras estatutárias implementadas e o carácter eficaz da sua aplicação, medido através da execução da acção disciplinar, são os indicadores do nível de luta contra a corrupção.

→ Ministério Público (procuradores⁴⁶)

Nos países de common law, os membros do Ministério Público são muitas vezes advogados de acusação, por vezes eleitos, que estão encarregues de levar a cabo uma acção pública após um inquérito policial que eles não dirigem ou apenas têm pouca intervenção, e depois de sustentar a acusação perante o juiz.

Nos países de direito romano-germânico, os procuradores são geralmente magistrados, recrutados como os juizes. Nos países de tradição francesa, a passagem de uma categoria para outra é possível. O mais frequente é os procuradores fazerem parte de uma hierarquia em relação ao ministro da Justiça, ao qual devem obediência.

Algumas questões indicadas abaixo não serão aplicadas aos países de common law.

- **Recrutamento:**

- Título universitário mínimo exigido?
- Por concurso?
- Baseado no processo?
- Qual é a autoridade de nomeação?
- Como é que se repartem os homens e as mulheres entre eles?
- Existem quotas que garantem o recrutamento de mulheres?

- **Formação:**

- Existe uma escola que garanta a formação inicial?

Em caso afirmativo:

- Garante igualmente uma formação contínua (seminários, ciclos regulares de formação obrigatórios)?
- Quem são os formadores? (formadores permanentes, profissionais que assegurem as férias dos outros?)

45) Consultar os documentos citados no anexo 3 em relação a esta questão.

46) «Procuradores» no sentido lato de membros do Ministério Público, seja qual for o seu grau.

- Qual é a percentagem de procuradores que segue anualmente uma formação contínua?
 - *Estatuto:*
- Os procuradores constituem, juntamente com os juizes, um corpo único, com passagem possível de uma categoria para outra?
- Se constituírem um corpo separado, os procuradores têm a qualidade de magistrado?
- O estatuto dos procuradores está consignado na Constituição?
- Como é que os procuradores são nomeados, colocados e promovidos?
- Eleição?
 - Só o ministro da Justiça?
 - Ministro após parecer de um conselho judiciário?
 - Órgão independente (Conselho Superior da Magistratura)?
- Caso exista, como é composto este Conselho?
 - Membros do poder judicial?
 - Membros externos ao corpo judiciário?
 - Uma mistura dos dois?
 - Como são nomeados os membros? (eleição, designação?)
 - O presidente da República preside ao Conselho?
 - O ministro da Justiça é membro?
- Os procuradores são independentes do ministro ou estão sob a sua autoridade?
- Existe um procurador-geral ao qual os procuradores devem obedecer?
- Em caso afirmativo, como é que é designado este procurador e qual é o seu grau de independência em relação ao poder político?

Tendo em conta a importância do papel dos procuradores no desencadeamento das acções, o seu grau de independência em relação ao poder político é um instrumento de análise importante. Os procuradores agem, excepcionalmente, de forma independente. Em determinados países⁴⁷, estão sujeitos às instruções de um procurador-geral, ele próprio, em princípio, independente do poder político, mas nomeado por este.

Na maior parte dos países de direito romano-germânico, os procuradores estão intimamente submetidos ao ministro da Justiça, que pode influenciar as suas decisões de iniciativa de acções judiciais ou, pelo contrário, de arquivamento do assunto nos dossiês «sensíveis».

Nos países de common law, a situação é, de facto, frequentemente idêntica, na medida em que as investigações são realizadas de forma autónoma pela polícia que se encontra sob a autoridade do governo. O procurador não tem, então, um papel técnico de implementação de acções judiciais ou de não desencadeamento das mesmas em caso de insuficiência de acusações.

Os resultados espectaculares obtidos em meados dos anos 90 na luta contra a corrupção da classe política, pelos procuradores italianos independentes, demonstram a eficácia de um dispositivo de independência dos procuradores, que conhecem muitas vezes países de common law (sistema de procuradores especiais designados nos Estados Unidos para questões de grande repercussão). Explicam a forte reticência dos governos perante a implementação de autoridades de acções judiciais que actuam fora do seu controlo.

- *Responsabilidade e disciplina:*
 - Os procuradores possuem imunidade penal?
- Em caso afirmativo, quem levanta essa imunidade?
 - Quem tem poderes para levar a cabo processos disciplinares?
 - Ministro?
 - Chefes de tribunal?
 - Qual é o órgão de julgamento em matéria disciplinar?
 - O Conselho Judiciário?
 - Outro órgão?
 - Como são nomeados os seus membros?
 - Número de processos disciplinares levados a cabo anualmente?
 - Número de sanções disciplinares pronunciadas anualmente?
 - As sanções são difundidas?
 - No seio da profissão?
 - Através da imprensa?
- *Remuneração:*
 - Qual é o salário líquido de um procurador em início de carreira?
 - Por comparação, qual é o salário mínimo no país?
- *Integridade:*
 - Os procuradores são objecto de acusação de corrupção?
 - Estas acusações são justificadas?
 - Existe um código deontológico para os procuradores?

Para estas rubricas, consultar as observações feitas acima relativamente aos juizes.

Escrivães e agentes administrativos de jurisdições

- *Recrutamento:*
 - Nível escolar mínimo exigido?
 - Por concurso?
 - Baseado no processo?
 - Qual é a autoridade de nomeação?
 - *Formação:*
 - Existe uma escola que garanta a formação inicial?
- Em caso afirmativo,

- Garante igualmente uma formação contínua (seminários, ciclos regulares de formação obrigatórios)?
- Quem são os formadores? (formadores permanentes, profissionais que assegurem as férias dos outros?)

- *Responsabilidade e disciplina:*

- As responsabilidades específicas dos escrivães encontram-se pormenorizadas num texto? (por exemplo, em determinados casos, eles podem estar encarregues de zelar pelo respeito dos direitos da defesa, de assegurar a autentificação de actos judiciais, a execução de decisões de justiça, a conservação de decisões de justiça, etc.)
- Existem critérios objectivos de avaliação e de promoção de escrivães?

A qualidade dos escrivães e do pessoal administrativo dos tribunais tem uma incidência directa sobre o funcionamento da justiça. Os escrivães, presentes na audiência, transcrevem e garantem a autenticidade das decisões do juiz. Registam os pedidos dos queixosos, notificam as sentenças aos interessados e conservam os esboços das actas e julgamentos para elaboração de cópias. Com efeito, uma sentença, mesmo que seja pronunciada pelo juiz, permanece como letra morta, se não for editada e entregue às partes (procurador, prisão, parte vencedora num processo civil ou comercial), a fim de ser executada.

→ Advogados

- *Número de advogados:*

- Existe uma Ordem nacional?
- Há advogados instalados junto de:
 - Cada tribunal de apelação?
 - Cada tribunal de primeira instância?

Não existe uma justiça verdadeira sem um conselho jurídico e defesa. Importa então tentar saber se há advogados colocados junto de cada tribunal, incluindo as regiões.

- *Recrutamento:*

- Título universitário mínimo exigido?
- Por concurso, exame ou baseado no processo?
- Qual é a autoridade de nomeação?
- Como é que se repartem os homens e as mulheres entre eles?
- Existem quotas que garantem o recrutamento de mulheres?

- *Formação:*

- Como é assegurada a formação inicial? Por estágios num gabinete de advogados? Em caso afirmativo, qual a sua duração?
- Existe uma formação contínua? Em caso afirmativo, por quem é assegurada: Ordem, Universidade? Qual é a sua duração média efectiva por advogado anualmente?

- Existe uma escola que garanta a formação inicial? Em caso afirmativo, garante igualmente uma formação contínua (seminários, ciclos regulares de formação obrigatórios)? Quem são os formadores? (formadores permanentes, profissionais que assegurem as férias dos outros?)

A qualidade do recrutamento é importante, tal como a da formação. Na ausência de escola (a situação mais frequente), a formação é assegurada no local de trabalho no gabinete de um advogado mais velho (estágio profissional) e a formação contínua pode não existir. Por isso, os resultados em termos de qualidade dos advogados são muito variáveis. Pode ser realizado um exame profissional de admissão; pode igualmente ser realizado após o estágio.

- *Estatuto:*

Existem incompatibilidades entre a função de advogado e o exercício de outras actividades (parlamentares, actividades comerciais)?

- *Disciplina:*

- Qual é o órgão responsável pela disciplina?
- Os particulares podem dirigir-se directamente a este órgão para se queixar do comportamento de um advogado?
 - Número de acções disciplinares levados a cabo anualmente?
 - Número de sanções pronunciadas anualmente?

→ Agentes de execução de decisões de justiça

- Quem executa as decisões de justiça em matéria penal:
 - Para as coimas: Oficiais de justiça? Administração fiscal? Polícia?
 - Existem agentes de liberdade condicional (para os trabalhos de interesse geral, as libertações condicionais)?

Quem executa as decisões de justiça em matéria civil:

- Oficiais?
- Agentes do tribunal?
- De que forma, e por quem, são remunerados os agentes de execução pelos actos que realizam?
- *Número* de agentes de execução (além dos serviços de polícia)
- A execução de decisões de justiça, em matéria penal ou em matéria civil, pode ser interrompida por uma decisão do ministro da Justiça?

A ausência de execução de uma decisão judiciária impede a eficácia de acção da justiça. Assim, o estatuto e a actividade dos agentes de execução devem ser examinados.

É igualmente importante saber se o ministro da Justiça se apropria do direito de paralisar a execução de decisões dos tribunais. Uma resposta afirmativa é um sinal particularmente negativo.

2.2.3 O acesso à justiça

→ Número e repartição geográfica das jurisdições:

- Jurisdições de proximidade (por vezes chamados «julgados de paz», tribunais de magistrados, tribunais do sector...);
- Tribunais de primeira instância;
- Tribunais de apelação;
- Jurisdições administrativas.

O nível de cobertura do território pelos tribunais permite identificar as partes deste que são «desertos judiciais». Idealmente, a cobertura judiciária não se deve limitar a um tribunal, mas deve compreender também a proximidade de uma esquadra da polícia e de uma prisão. A presença de jurisdições de proximidade em número suficiente no território é um bom barómetro do acesso à justiça, pois este nível de instância, muitas vezes negligenciado na redefinição do mapa judiciário, é portanto o mais próximo das populações.

→ Custas do processo:

- Uma pessoa deve pagar um montante ao tribunal para dar início a um processo não penal?
- Em caso afirmativo, quanto? Uma percentagem desse montante em relação ao salário mínimo?

A existência de «provisões» pedidas aos utentes pode constituir um travão importante ao acesso à justiça. Esta gera igualmente práticas de corrupção (montantes pagos ao secretário a desempenhar funções de chefe para fazer o processo avançar mais rapidamente).

→ Apoio judiciário (ou jurisdicional):

- O advogado interveniente a título de apoio judiciário trabalha de forma benevolente? É remunerado pelo Estado?
- Em caso afirmativo, qual é o montante da sua remuneração (por exemplo, para um processo de reivindicação de propriedade em primeira instância)?
- Qual é, então, o montante do orçamento consagrado anualmente ao apoio judiciário? Uma percentagem do orçamento da justiça?
- Existem condições para obter apoio judiciário em matéria não penal? Condições de recursos? Em caso afirmativo, quais?
- Quem decide conceder o apoio judiciário? Um departamento do tribunal?
- Número de pessoas que recorreram ao apoio judiciário? Em que tipo de processos? (com discriminação por sexos)
- Se possível, número de processos anuais defendidos com apoio judiciário em matéria não penal? Percentagem do número total de processos desta categoria?
- Existem condições para ter apoio judiciário em matéria penal? («nomeação oficiosa»)

- Qual é então o montante da remuneração do advogado? (por exemplo, para um processo de roubo perante o tribunal correcional, para um processo de homicídio perante o tribunal criminal)
- Se o número de advogados estabelecidos no interior do país não for suficiente, o constituinte pode recorrer a auxiliares jurídicos (ou para-juristas)?

O apoio judiciário (ou jurisdicional), concedido pelo Estado aos constituintes, permite àqueles cujos recursos não ultrapassam certos limites terem recursos aos serviços auxiliares da justiça: advogados, procuradores judiciais, oficiais, especialistas, custas de procedimento... O mais frequente é o advogado que intervém no âmbito do apoio judiciário não ser remunerado, sendo esta missão entregue aos advogados estagiários ou novatos, com resultados dependentes da consciência profissional dos interessados. A obrigação do advogado de trabalhar gratuitamente leva geralmente, de facto, a uma ausência de defesa para as pessoas mais desfavorecidas. O apoio judiciário não atinge verdadeiramente o seu objectivo quando o Estado se encarrega convenientemente dos honorários do advogado (e não apenas do reembolso das suas custas), consagrando-lhes um orçamento suficiente.

Importa igualmente verificar o processo de outorga de apoio judiciário. Um processo burocrático pesado que exija inúmeros comprovativos desencoraja as potenciais pessoas sujeitas a julgamento e não lhes permite aceder à justiça.

Em determinados casos, os auxiliares jurídicos desempenham certas funções do advogado. Esta situação prevalece no interior do país, onde o número de advogados é muito reduzido, quase inexistente. Em função do mandato que lhes é dado, os auxiliares jurídicos podem dar conselhos jurídicos de primeira linha, remeter o processo a um advogado quando o assunto é complexo, estabelecer a ligação entre a prisão, a polícia e o procurador com vista a verificar a legalidade da detenção... Por vezes, chegam mesmo a ter o mandato de prestar assistência à pessoa sujeita a julgamento aquando do processo, para os assuntos de menor importância.

→ Informação jurídica do público:

- Existem nos tribunais gabinetes de atendimento que forneçam aos utentes informações jurídicas de carácter geral?
- O ministério da Justiça edita brochuras de informação jurídica? Em caso afirmativo, onde são distribuídas? (tribunais, administrações, comunas)
- Os tribunais organizam jornadas “portas abertas”?
- As informações jurídicas são prestadas regularmente na rádio? Em caso afirmativo, por quem?
- Existe um esforço de informação para as categorias particularmente vulneráveis, desfavorecidas ou vivas nas zonas rurais?

A ignorância por parte das populações relativamente às regras de base sobre o direito e o funcionamento dos tribunais é um travão importante ao acesso à justiça. Ela favorece a acção dos traficantes que actuam perto nas imediações dos tribunais («rebatedores»).

→ Modos alternativos de resolução de conflitos:

- Os cidadãos têm acesso a órgãos de justiça tradicionais?
- Em caso afirmativo, quais? (chefes de aldeia, notáveis, «juizes» consuetudinários, etc.)
- Para que tipo de processos?
- Estimativa do número de processos resolvidos desta forma:
- Estimativa da percentagem de processos resolvidos desta forma em relação aos processos resolvidos pela justiça oficial:
- As decisões destes órgãos podem ser contestadas perante a justiça oficial?
- Os processos de mediação podem ser utilizados antes do recurso à justiça oficial?
- Em matéria comercial, o recurso à arbitragem existe? É frequente?

A inacessibilidade frequente da justiça formal nos países ACP leva a população a recorrer a outros processos de regulamentação de conflitos. De um modo mais geral, mesmo se ela funcionar correctamente, pode ver a sua actividade alegada pelo recurso a processos tradicionais para os pequenos litígios. Estes modos alternativos podem regular um número considerável de processos⁴⁸. Importa medir a sua importância e tentar perceber se respeitam os direitos das partes.

Por outro lado, a organização de processos de mediação antes do processo ou no início deste, com garantias apropriadas (qualidade e formação de mediadores, modalidades precisas para o acordo entre as partes), pode favorecer a resolução de litígios e aliviar o sistema judiciário.

Nos grandes litígios comerciais, as partes desconfiam da justiça e preferem frequentemente submeter-se a um árbitro ou a um colégio arbitral (profissionais de alto nível) escolhidos por eles. É útil tentar saber se este processo é organizado (por exemplo, pela Câmara de Comércio), se é frequente e se é satisfatório.

2.2.4 A eficácia da justiça

→ Ministério da Justiça (ou Gabinete do Chefe de Justiça nos países de common law):

• Orçamento da justiça:

- Montante global:
- Montante só para a justiça (sem o sector penitenciário):

Se possível uma decomposição:

- Salários;
- Funcionamento;
- Investimento.
- Percentagem do orçamento da justiça no orçamento do Estado:
- Evolução da percentagem durante os três primeiros anos:

A parte do orçamento da justiça no orçamento do Estado (que raramente atinge 1 %) é um critério da vontade política de desenvolver este sector ou, pelo contrário, de o marginalizar.

Se o número estiver disponível, a parte reservada ao investimento (compra de materiais, construção e renovação de locais) é igualmente um sinal da vontade de desenvolver ou não o sector da justiça.

• Pessoal e organização:

- As direcções e os serviços são maioritariamente compostos por magistrados?
- Em caso afirmativo, como é que os interessados estão afectos à administração central?
- Qual é o organigrama do Ministério da Justiça ou do gabinete do Chefe de Justiça?

Se a presença de magistrados na administração central se justifica, tendo em conta o seu conhecimento do sistema judiciário, é, pelo contrário, pouco oportuno confiar-lhes tarefas de pura gestão, nomeadamente financeira. Por outro lado, constatamos frequentemente que a afectação à administração central tem um carácter «quase disciplinar», neste sentido, que se refere a magistrados pouco competentes que é preciso retirar das jurisdições, ou ainda magistrados considerados como «pouco fiáveis» pelo poder político implementado. Esse modo de afectação é um sinal particularmente negativo para a eficácia da administração central, que se compõe por pessoas não motivadas.

Também deve ser dada atenção ao organigrama, muitas vezes caracterizado por uma divisão excessiva de atribuições que leva a uma fraca eficácia.

- *Estatísticas judiciais:*

- Existe um serviço estatístico no Ministério da Justiça? Em caso afirmativo, inclui profissionais da área de estatística?
- O Ministério da Justiça estabeleceu uma estrutura que permite a recolha de dados estatísticos?
- Esta estrutura contém base de dados: stock de processos em início de período, processos que entraram durante o período, processos julgados durante o período, stock em fim de período?
- As estatísticas identificam os utentes do sistema judiciário, por exemplo, por géneros ou grupos sociais particulares?
- Estes dados são transmitidos de forma regular pelas jurisdições ao Ministério da Justiça?
- Estes dados são explorados? Em caso afirmativo, de que forma: síntese anual da actividade ao nível do país?
- O documento de síntese permite conhecer a duração média dos processos?
- Os resultados são comunicados às próprias jurisdições?

O conhecimento do funcionamento e da eficácia de um sistema judiciário passa pela existência de estatísticas fiáveis: constituição normalizada dos dados pelas jurisdições, sobre as estruturas estabelecidas pela administração central, transmissão regular de dados, exploração dos mesmos pela administração central. Na ausência de um instrumento destes, o Ministério da Justiça não tem conhecimento dos resultados da actividade do sistema judiciário e não pode, por exemplo, conhecer as jurisdições que estão com dificuldades devido aos meios que têm ou a uma gestão com falhas. Da mesma forma, à falta de um conhecimento completo, os financiadores internacionais ficam incapazes de direccionar as suas acções de apoio.

Na maior parte dos países ACP, as estatísticas judiciais não são feitas judicialmente, nem usadas. Constatamos, na melhor das hipóteses, o envio de relatórios anuais de actividade pelos tribunais que, mais frequentemente, não permitem qualquer seguimento por parte da administração central.

→ Logística:

- Estado geral dos edifícios judiciais?
- Nível do equipamento em material informático? Existem comunicações por *Intranet/Internet*?
- Como é que se fixa o orçamento para cada tribunal e quem é que gere o orçamento global? A administração central? O tribunal de apelação? Um órgão independente como seja o Conselho Superior da Magistratura?
- Quem gere o orçamento atribuído ao tribunal? O presidente? O escrivão-chefe?

Uma gestão centralizada do orçamento global de funcionamento é um handicap para a eficácia da justiça,

pois implica prazos para a disponibilização de fundos e pode comprometer o funcionamento quotidiano das jurisdições. Pelo contrário, quando as competências financeiras são outorgadas a um órgão de controlo do orçamento, como por exemplo o Conselho Superior, relativamente à negociação anual do orçamento anual da justiça e respectiva administração, a constrição das relações entre a administração e a justiça conduz geralmente a uma maior eficácia.

→ Recursos humanos:

- Número de juizes (com dados discriminados por sexos):
 - Juizes profissionais:
 - Juizes não profissionais (cidadãos assessores permanentes, por ex.: tribunais de menores, tribunais do trabalho, jurisdições consuetudinárias⁴⁹, etc.):

Nos países de direito romano-germânico, o número de juizes profissionais em relação à população do país dá uma ideia inicial do nível de eficácia do sistema judiciário. Este número é, muitas vezes, muito baixo nos países ACP⁵⁰.

A apreciação pode ser atenuada pelo recurso muito frequente a juizes não profissionais, que se encontram no tribunal ao lado dos juizes profissionais (não se trata aqui de juizes tradicionais ou de juizes consuetudinários que intervêm fora do sistema judiciário, ou já não são jurados de tribunais criminais, que só estão sedeados para alguns processos).

Nos países de common law podem existir «magistrados» (sistema inglês), a saber, pessoas de boa reputação que exercem a tempo parcial funções judiciais para o julgamento da quase totalidade de pequenos processos. Os juizes profissionais estão, assim, em número muito reduzido.

- Número de procuradores:
- Número de escrivães e agentes administrativos:

O número de pessoas não juizes, encarregues de gerir os dossiês e editar as sentenças, condiciona a eficácia da justiça.

→ Tribunais especializados

Também aqui só são evocados os principais tipos de jurisdição. Muitas jurisdições especializadas (por exemplo, para o direito do trabalho, da segurança social, de arrendamentos prediais, do direito de asilo, não são evocados especificamente). Os tribunais especializados, de direito comum, devem ser distinguidos dos tribunais de excepção (nomeadamente os tribunais militares), os quais não são sempre considerados como satisfatórios quanto aos dois critérios de imparcialidade e de independência que, segundo os padrões internacionais, caracterizam um tribunal.

- *Justiça constitucional:*

- Existe uma jurisdição que permite colocar em causa uma lei devido à sua não-conformidade com a Constituição?
- Em caso afirmativo, quem pode usufruir desse recurso? É permanente e pode ser exercido a título principal? Neste caso, está sujeito a um prazo após a promulgação da lei?
- Pelo contrário, só pode ser exercido aquando de um processo para contestar uma lei aplicável ao mesmo?
- Como é composto o tribunal constitucional e como é que os seus membros são designados?

Um tribunal constitucional dá ao sistema judiciário um papel importante quanto ao próprio conteúdo da lei. O seu domínio de acção e as modalidades da sua intervenção condicionam a sua eficácia.

- *Justiça administrativa:*

- Existem jurisdições especializadas que permitem aos cidadãos contestar as decisões e os actos do Estado, de organismos públicos e colectividades territoriais?
- Em caso afirmativo, como é que estas são organizadas? Secções nos tribunais ordinários? Vara única no Supremo Tribunal competente para todo o país? Tribunais administrativos repartidos no país?
- O Estado executa as decisões dos tribunais que o sancionam? Paga nomeadamente as indemnizações às quais possa ter sido condenado?

A existência de tribunais administrativos especializados é pouco frequente. Constatamos frequentemente que os recursos contra o Estado são tratados por uma secção do Supremo Tribunal. A existência de jurisdições independentes, especializadas ou não, que permitem deliberar sobre as contestações de decisões do Estado ou de autoridades públicas, é um sinal positivo sobre o nível de Estado de Direito. A repartição geográfica destas jurisdições deve, porém, permitir um fácil acesso aos cidadãos. A execução efectiva das decisões pelo Estado é um critério importante.

- *Justiça para os menores:*

- A partir de que idade começa a responsabilidade penal?

Esta é, geralmente, fixada aos 14 anos, idade a partir da qual um jovem se recenseia para poder distinguir entre o bem e o mal, mas varia de um país para outro em função dos valores e princípios que a sociedade promove e respeita. É uma questão sensível susceptível de originar debates e problemas. Quanto mais baixa é essa idade, mais respeito pelos direitos e interesses da criança correm o risco de estar comprometidos. Mas entre a idade em que começa a responsabilidade penal e a idade adulta, isto é, durante o período em que o autor de uma infracção que já é considerado penalmente responsável mais ainda menor de idade, o âmbito jurídico (por exemplo, o

código penal) prevê, de um modo geral, uma responsabilidade penal limitada onde é aplicada uma justiça especial a menores, que dá mais ênfase à educação do que à sanção.

- Existem disposições ou instituições especiais que regulamentam o controlo e a reintegração de jovens delinquentes penalmente menores?
- Existem procedimentos específicos relativos à investigação, ao procedimento judiciário e ao julgamento de delinquentes menores de idade?
- A lei prevê que as penas incorridas sejam menos elevadas do que as incorridas por maiores de idade pelos mesmos actos?
- Existe pessoal especialmente encarregue de tratar a justiça penal de menores (juiz de menores, tribunal para crianças...)?
- As leis aplicáveis contemplam possibilidades de desjudicialização, de mediação, de medidas de educação vigiada em espaço aberto, de colocação em centros educativos, etc., anteriores à condenação?
- Existem possibilidades de sanção específicas para os menores (por exemplo, o serviço de interesse geral, os programas de reintegração, as medidas de educação vigiada em espaço aberto, a colocação em centros educativos, ...) e instituições específicas que garantam estes serviços não penitenciários?
- Existem centros de reeducação para menores condenados penalmente? Em caso afirmativo, são gerados pelo Estado ou por associações?
- Os centros de detenção estão adaptados às particularidades de prisioneiros menores, em termos de idade, sexo, necessidades educativas e sociais? As crianças estão detidas separadamente dos adultos, e os rapazes das raparigas?
- Caso exista uma justiça para menores, esta trata igualmente a situação dos menores em risco?

Os elementos precedentes condicionam a organização e o funcionamento de uma justiça para menores que cumpre as normas mínimas internacionais e europeias sobre a matéria.

- *Justiça financeira:*

Existem três grandes modelos:

- um sistema anglo-saxónico seguido por muitos países da Commonwealth: agência de auditoria associada ao parlamento;
- um sistema judiciário, um tribunal de contas;
- um sistema colegial sem poder jurisdicional.

Os dois primeiros encontram-se mais frequentemente nos países ACP.

- Existem órgãos independentes que permitem controlar as contas do Estado e de colectividades públicas?
- Em caso afirmativo, como é que estes estão organizados? Secção especializada no Supremo

49) Sistema em vigor no Níger, nomeadamente para os processos de propriedade imobiliária: dois assessores consuetudinários têm assento ao lado do juiz e têm a função de o informar sobre o direito consuetudinário aplicável na região em questão.

50) A título de exemplo: em Madagáscar, 540 juizes profissionais e procuradores para 18 milhões de habitantes, ou seja, um magistrado para 33.000 habitantes, a comparar com os números franceses, 8.500 juizes profissionais e procuradores para 63 milhões de habitantes, isto é, um magistrado para 9.000 habitantes.

*Tribunal? Tribunais financeiros repartidos no país?
Agência de auditoria associada ao parlamento?
Órgão colegial sem poder jurisdicional?*

A existência de órgãos independentes que permitem controlar as contas públicas e sancionar financeiramente os maus gestores é um sinal muito positivo. Existe, por vezes, um Tribunal de Contas que constitui uma das secções do Supremo Tribunal e, mais raramente, tribunais financeiros instituídos nas regiões. Esta última configuração permite um controlo descentralizado, nomeadamente no que diz respeito às contas de comunas e regiões.

Os projectos de consolidação da justiça financeira são, em geral, componentes de apoios específicos no PFM, mas espera-se que se estabeleça uma forte coerência e sinergias entre os projectos PFM / Tribunal de Contas e os projectos de apoio à justiça, prestando uma atenção particular aos seguintes elementos:

- Reforçar as capacidades dos juízes de contas quando existem tribunais;
- Seja qual for o sistema institucional, reforçar as capacidades dos inquiridores (polícia judiciária, nomeadamente) e os serviços do procurador, bem como dos magistrados nas técnicas de auditoria, contabilísticas e de análise financeira.

- *Justiça religiosa:*

- Existe uma justiça religiosa?
- Em caso afirmativo, qual é o seu domínio (filiação, família, sucessões, etc.)?
- É obrigatório, neste domínio, para os crentes em questão ou estes podem escolher dirigir-se à justiça estatal?
- As decisões da justiça religiosa têm, no seu domínio, um valor idêntico às da justiça estatal?

O peso da justiça religiosa pode ser importante nos países com uma grande população muçulmana. Assim, é preciso conhecer o valor respectivo das decisões deste sistema judiciário assim como da justiça estatal.

- Prazos judiciais
- Duração média de um processo não penal padrão:
- Processo de divórcio; em primeira instância; em apelação;
- Litígio em matéria de propriedade imobiliária; em primeira instância; em apelação;
- Duração média de um processo penal:
- Caso de roubo perante o tribunal correcional, com detido e depois sem detido, em primeira instância; em apelação;
- Caso criminal com detido.
- Os casos são julgados na primeira audiência ou são recorridos? São, pelo contrário, objecto de reenvios? Em caso afirmativo, estes reenvios são habituais e numerosos?

- Qual é o prazo habitualmente constatado entre a deliberação de uma sentença em matéria civil ou comercial e a entrega da cópia executória dessa sentença?

Mesmo com um sistema estatístico operacional, a duração média de um processo não pode ser conhecida senão com um sistema informático que os ministérios da justiça raramente têm ao seu dispor. A resposta a estas questões pode ser, então, obtida por meio de reuniões com profissionais, magistrados e advogados.

O tempo necessário para ser proferida uma decisão a partir da instauração do processo é, evidentemente, um dado crucial para medir a eficácia de um sistema judiciário. A existência de inúmeros reenvios (exame de processos numa data posterior) é sinal de uma ausência de domínio da gestão de dossiês pelos magistrados e é um indicador muito negativo relativamente ao seu nível de desempenho.

Se o prazo entre o início do processo e a data da sentença é importante, o prazo para proceder posteriormente à entrega do exemplar escrito da sentença também é essencial, pois condiciona a execução efectiva da decisão judiciária. Este prazo deve igualmente ser medido. Este indicador é igualmente um elemento importante.

→ Informação jurídica de profissionais

- Existe um jornal oficial para a publicação da nova legislação de regulamentação? Como se tem acesso a ele?
- A jurisprudência das jurisdições superiores (tribunais de apelação, Tribunal de Cassação ou Supremo Tribunal) é difundida nos tribunais?
- É difundida junto dos advogados? Junto das faculdades de Direito?
- Existe uma ou mais revistas jurídicas criadas por universitários que comentem e analisem a jurisprudência? Em caso afirmativo, é difundida nos tribunais? Junto dos advogados? O público pode ter acesso?

A difusão dos precedentes que constituem as sentenças é crucial nos sistemas de common law. É também particularmente importante nos sistemas de civil law, uma vez que a jurisprudência tem um papel criador de direito e deve ser do conhecimento dos profissionais.

→ Formação

- Qual é a organização e a capacidade do sistema educativo (universidades, escolas especializadas), que dispensam as formações em Direito?
- (número de estabelecimentos, capacidade de acolhimento, número de inscritos, número de diplomas, número de professores...)

→ Outros organismos de recurso

Mais uma vez, a lista dos organismos aqui citados não pode ser exaustiva (Comissão Nacional dos Direitos

Humanos, comissões associadas à justiça transicional, mediadores especializados, organismos de examinação de pedidos ligados ao direito de asilo...). Esta secção tem como função levar a perceber os diferentes elementos, órgãos, autoridades, que participam na aplicação e no respeito pelo direito nacional, e que podem ser partes participantes de um projecto/programa de reforma do sector da justiça.

- **Mediador:**

- As decisões da administração podem estar sujeitas a um organismo como o mediador, o Ombudsman ou uma comissão nacional dos Direitos do Homem?
- Em caso afirmativo, quais são os poderes deste organismo?

Estes organismos têm, de um modo geral, um poder de informação da opinião pública e de recomendações com vista à modificação de práticas contestáveis. No entanto, o seu papel pode ser importante quando a sua acção é realizada pela imprensa ou pelas ONG.

- **Tribunais supranacionais dos Direitos Humanos:**

- O país está sujeito à jurisdição de tribunais supranacionais que intervêm em matéria de violações dos direitos da pessoa?
- Foram constatados no país casos de recurso a estes tribunais?
- Em caso afirmativo, em caso de condenação ao pagamento de uma indemnização ao requerente, o país executa a decisão?

Além de uma eventual condenação ao pagamento de uma indemnização, a intervenção de um tribunal supranacional pode ter um valor simbólico importante (ver, por exemplo, a condenação do Níger pronunciada em 2008, pelo Tribunal da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), devido a actos de escravidão.

- **Polícia judiciária**

- Os serviços policiais que cumprem actos de investigação em matéria penal («polícia judiciária») actuam de forma autónoma?
- (esta situação é, geralmente, a dos países de common law)
- Estão, pelo contrário, legalmente submetidos à direcção e supervisão do procurador?
- Este controlo é eficaz na prática?
- Como é que se opera? A polícia deve ter regularmente em conta a sua investigação num determinado processo? Deve pedir instruções ao procurador no final da investigação sobre o diferimento do suspeito perante o juiz ou a sua libertação?
- Durante quanto tempo é que a polícia judiciária que tenha prendido um suspeito pode mantê-lo preso nas suas instalações, antes de ter que o apresentar a um juiz? (prazo designado «custódia» nos países de direito romano-germânico)

- Existe um prazo inicial susceptível de ser prolongado? Em caso afirmativo, por quem (o procurador ou o juiz?) e durante quanto tempo?
- A lei prevê uma prorrogação deste prazo, em caso de distância geográfica do local onde está a polícia em relação ao tribunal? Em caso afirmativo, qual é o prazo máximo?

A duração do prazo de detenção de um suspeito pela polícia, que deve ser, em princípio, estritamente limitada pelo Código de Processo Penal, é um dado importante em termos de protecção das liberdades individuais. Deverá ser, assim, conhecida de forma tão precisa quanto possível.

- Quais são os direitos do suspeito durante a sua detenção/custódia?
- Durante este prazo, o suspeito pode encontrar um advogado?
- A presença do advogado é possível aquando do interrogatório pela polícia? É obrigatória?
- Uma ou outra destas garantias, se existirem, são efectivas?

A presença do advogado durante o interrogatório realizado pela polícia corresponde ao mais elevado nível das liberdades individuais para a fase policial. É raro estar prevista pela lei e, quando está prevista, é raro ser efectiva. É importante tentar saber o que está dentro da prática quotidiana.

- A polícia judiciária faz uso de maus tratos durante os interrogatórios de acusação? As confissões sob tortura são admitidas como meio de prova pelo juiz durante o processo?
- Qual é o nível de equipamento de unidades da polícia judiciária em matéria de polícia científica e técnica? Existe um laboratório científico e técnico e como é que está equipado e utilizado?
- Se este equipamento existir, as pessoas receberam a formação técnica necessária para o utilizar?

Na ausência de métodos policiais científicos e técnicos que permitam recolher provas físicas, a polícia judiciária é muito mais direccionada a obter a confissão do suspeito, o que pode aumentar os riscos de maus tratos durante os interrogatórios.

- Os agentes da polícia judiciária recebem uma formação em matéria de procedimento penal?
- Recebem uma formação em termos de respeito pelos Direitos Humanos?

É frequente que as formações de uma e outra destas matérias estejam em falta.

→ **Prisões**

- Número de estabelecimentos penitenciários?
- Estatuto e formação do pessoal penitenciário?
- Número total de detidos (discriminados por género)?
- Quanto ao número de detidos, a capacidade teórica dos estabelecimentos é ultrapassada?

- Tendo em conta a população do país, qual é o número de detidos por 100.000 habitantes?

Este indicador permite medir o recurso à prisão no país. A título de comparação, o número é de um pouco mais de 100 em França e de 900 nos Estados Unidos.

- Número, sexo e idade dos detidos em prisão preventiva;
- Número, sexo e idade dos detidos condenados.

A proporção de pessoas em prisão preventiva em relação ao número total de detidos é um indicador imediato da eficácia do sistema judiciário. Se esta proporção for elevada (50% ou mais), o sistema judiciário penal é fraco, na medida em que não consegue julgar os detidos com uma rapidez suficiente. Uma taxa de arguidos inferior a 30% é geralmente considerada satisfatória.

- Existe uma lei sobre os prazos máximos de prisão preventiva?
 - Sobre os prazos durante a instrução?
 - Sobre os prazos entre a acusação e a passagem a julgamento?
- Quais são, em média, os prazos de prisão preventiva geralmente constatados?
 - Em termos de delitos?
 - Em termos de crimes?
- Qual é o prazo de prisão preventiva mais longo constatado actualmente?
- As perdas do dossiê judiciário que provocam prolongamentos invulgares de prisão preventiva entre a acusação e a sentença foram constatadas?
- Por quem é que são controlados os prazos de prisão preventiva?
 - Pelo Ministério da Justiça?
 - Pelos magistrados (juiz, procurador)?
- Como é que se opera este controlo:
 - Transmissão periódica de estados nominativos de detidos?
 - Visitas ao local?
- Este controlo permite remediar situações invulgares de prisão preventiva prolongada?

A existência de disposições legislativas (geralmente no Código de Processo Penal) que limitam, em todas as situações, os prazos de prisão preventiva é uma exigência imposta pelos textos internacionais. A ausência dessas disposições legislativas, ou a persistência de prazos não limitados, em certas situações, é um sinal muito negativo.

O carácter efectivo do controlo dos prazos deve, por outro lado, ser medido. A existência de prisões

preventivas de duração muito longa, especialmente entre a acusação e a sentença, é também um indicador do mau funcionamento do sistema judiciário e da insuficiência do controlo dos prazos.

- Qual é, em geral, o estado dos edifícios penitenciários?
 - Têm secções separadas para os menores e para as mulheres?
 - Existem disposições particulares que permitam responder às necessidades das mulheres grávidas ou acompanhadas por crianças muito pequenas?
- Alimentação dos detidos:
 - Qual é o orçamento quotidiano consagrado pela administração penitenciária à alimentação de um detido?
 - As famílias estão autorizadas a completar a alimentação?
 - A situação da alimentação dos detidos é satisfatória ou não?
- Qual é a situação da saúde na prisão?
 - Há enfermeiros em cada estabelecimento?
 - Há medicamentos na enfermaria do estabelecimento?
 - Realizam-se visitas de médicos? Existe a possibilidade de hospitalização?
- As ONG intervêm nos estabelecimentos? São bem aceites? Qual é o seu domínio de intervenção?
- As actividades de reinserção socioeconómicas são organizadas a favor dos detidos?
- As condições nas prisões favorecem a criminalidade (violência, circulação de drogas, radicalização, etc.)? Existem disposições que permitam evitar o assédio sexual e a violação na prisão?
- Existe um texto que regulamenta o funcionamento dos estabelecimentos penitenciários, e este texto respeita as normas internacionais?

A exiguidade muito frequente dos orçamentos da administração penitenciária conduz a situações catastróficas, nomeadamente em termos de Direitos Humanos. Convém avaliá-los de forma tão precisa quanto possível.

O texto que regulamenta a organização dos estabelecimentos penitenciários tem consequências muito directas sobre o funcionamento quotidiano: obrigações dos vigilantes, visitas de familiares, regime disciplinar, etc. É frequente que este texto seja muito antigo e se torne inadequado até ao ponto em que a sua reforma seja indispensável.

3. ESTRATÉGIAS, MODALIDADES E INDICADORES

A análise do sector (capítulo 2) permite reunir os dados necessários para a definição de uma estratégia de intervenção (objectivos e modalidades) mais adaptada à situação. No presente capítulo serão evocados, por um lado, o quadro de descodificação da análise do sector que permite a sua transposição, a sua transformação numa identificação de intervenção (tendo em conta o estado do sector, os ensinamentos e as limitações que guiam a leitura, o que é possível contemplar?), por outro lado, as modalidades de intervenção (que modalidade parece ser a mais adaptada à realização de objectivos?) e, por fim, os indicadores susceptíveis de acompanhamento do processo.

3.1 As orientações estratégicas

Entenda-se por «orientações estratégicas» os diferentes elementos de princípio e/ou obtidos da experiência que guiam, além da escolha e em função do estado do sector, a identificação de uma intervenção e das suas modalidades.

3.1.1 Tomada em consideração e avaliação de um contexto difícil

É frequente que a análise conduza à descrição de uma «justiça venenosa», isto é, um sistema judiciário cujo funcionamento gera graves violações dos princípios universais, tais como:

- A independência da justiça quando existe um controlo apertado da justiça por parte do governo: nomeações para os postos-chave de juizes que aceitam obedecer às instruções do poder executivo (prisões e condenações de opositores políticos), quando as intervenções directas do governo paralisam a execução de decisões de justiça, a fim de proteger interesses políticos, ou quando os juizes são corruptos;
- Os direitos da defesa, na ausência de garantias processuais no decorrer da acção;
- A presunção de inocência, nomeadamente quando a detenção preventiva não está limitada no tempo;
- O acesso ao juiz quando, de facto, as custas judiciais excessivas impedem o recurso perante o mesmo e se saldaram por uma denegação de justiça;
- A proibição da tortura e dos maus tratos.

Convém avaliar a gravidade e o carácter sistemático da violação aos Direitos Humanos e aos valores fundamentais da UE, por exemplo, a abolição da pena de morte, antes de determinar se e como a Comissão Europeia pode contemplar um eventual apoio ao sector da justiça no país em questão. Esta análise influencia não só o diálogo político, como também terá um impacto

nomeadamente sobre a escolha da modalidade de financiamento de uma eventual intervenção. Com efeito, em certos contextos, não é recomendado escolher a modalidade de apoio orçamental sectorial, tendo em conta a fungibilidade de fundos, sem tomar precauções particulares. (cf. secção 3.2 abaixo).

3.1.2 Apropriação e diálogo político sectorial

Existem vários tipos de diálogos políticos. O adoptado pela delegação da UE, antes e durante a intervenção num sector, é o da política sectorial (*policy dialogue*), quando esta existe, e que é idealmente concebida sob a forma de uma estratégia definida pelo governo, traduzida num plano de acção e num orçamento provisional. No que diz respeito ao sector da justiça, a secção abaixo descreve as suas principais facetas. Mas a UE está igualmente comprometida com a maior parte dos países e/ou regiões num *diálogo político* (*political dialogue*) mais geral que pode abranger quer especificamente os Direitos Humanos, quer um número mais importante de domínios de cooperação que incluem também, geralmente, a governação, a justiça e os Direitos Humanos, e onde podem nomeadamente ser evocadas dificuldades quanto ao respeito destes últimos pelo país ou pela região parceira, por exemplo a situação individual de adversários políticos ou de defensores de Direitos Humanos. Nos países ACP, o Acordo de Cotonou prevê explicitamente, segundo o artigo 8.º, este diálogo político. Como consequência, em matéria de justiça e de Direitos Humanos, estes dois diálogos podem alimentar-se mutuamente e completar-se, mas como não têm lugar ao mesmo nível nem ao mesmo ritmo, pois não implicam necessariamente os mesmos actores e não têm a mesma finalidade, é necessário entender bem as diferenças para evitar que, pelo contrário, um bloqueie o outro.

No âmbito do diálogo sobre a política sectorial, quando existente, a troca de opiniões levada a cabo pela UE e a procura de um acordo quanto aos respectivos compromissos entre o governo, por um lado, a UE e os outros financiadores, por outro lado, são necessários aquando da implementação e do acompanhamento de uma reforma e constituem, assim, uma etapa incontornável, seja qual for a modalidade de ajuda adoptada. Se o diálogo sectorial não existir, convém, na medida do possível, implementá-lo (cf. infra).

O programa de apoio, independentemente da sua forma, só alcançará o seu objectivo se estiver munido de contrapartidas precisas sob a forma de compromissos obtidos do governo. Pode tratar-se de, por exemplo:

→ No plano financeiro:

- Créditos suplementares sob a forma de orçamentos de funcionamento para permitir a utilização de equipamentos ou construções (consumíveis informáticos, custos de funcionamento gerados por novos edifícios);
- Créditos específicos para assegurar a manutenção de novos equipamentos (burótica...) e de edifícios;
- Autorizações traduzidas de forma orçamental para o recrutamento e a afectação de pessoal necessário para o funcionamento de novas infra-estruturas;
- Créditos que permitam garantir a alimentação quotidiana dos reclusos após a construção de novos edifícios penitenciários.

Estes créditos deverão ser codificados e programados para um período de tempo claramente além da do programa de apoio, a fim de assegurar a sustentabilidade dos seus empreendimentos.

O diálogo sobre a política sectorial que deve ser implementada para esse fim cabe, em primeiro lugar, à delegação da UE. Para ser levado a bom porto, deverá comportar a realização prévia, por parte do governo, de uma avaliação dos encargos financeiros referentes à realização de infra-estruturas e à compra de equipamentos contemplados segundo o programa de apoio.

Não convém que os compromissos do governo no âmbito deste diálogo sejam apenas de natureza financeira, mas igualmente baseados em reformas a empreender, como por exemplo:

- A independência da justiça;
- O respeito pelos princípios do Estado de Direito;
- O respeito pelos Direitos Humanos.

Por fim, o governo deverá empenhar-se no estabelecimento de um quadro de concertação apropriado que reúna todas as partes interessadas na reforma contemplada (nomeadamente todas as autoridades ministeriais ou judiciárias implicadas, cuja coordenação e entendimento sobre uma estratégia comum é, por vezes, delicada).

Neste contexto, o programa de apoio deverá estar adaptado às prioridades identificadas pelo beneficiário e reforçar as medidas previstas para esse efeito. Se o governo não tiver elaborado uma estratégia de desenvolvimento sectorial ou um plano de acção (ver abaixo), o programa de apoio pode ajudar a identificar as prioridades estratégicas e desenvolver as intervenções necessárias. O facto de o programa de apoio se basear nas iniciativas nacionais é uma garantia de sustentabilidade e de apropriação pelo beneficiário.

3.1.3 Os principais ensinamentos retirados dos projectos/programas financiados pela CE em apoio ao sector da justiça

Os ensinamentos seguintes foram retirados de avaliações e relatórios de monitorização disponíveis relativos aos projectos/programas financiados pelo FED desde 2000. Serão enunciados consoante as fases dos projectos, ilustrados com casos de estudo.

→ Procedimentos de identificação e de formulação rigorosos

• Identificações conjuntas

A implicação do beneficiário desde a identificação permite beneficiar a especialização nacional, tanto no plano técnico como antropológico, social e político, assim como uma melhor apropriação a partir do estágio inicial. Por exemplo, o programa UHAKI SAFI na RDC beneficiou de uma identificação e formulação por uma equipa conjunta de consultores que representavam a Bélgica (um dos contribuintes financeiros do programa), a CE e o próprio país beneficiário.

• Ponto da situação e plano de acções

Nestes dois últimos decénios, foram realizadas auditorias ou inspecções ao sector da justiça em vários países (Tanzânia, Camarões, Madagáscar, Mali, Senegal, Benim, Haiti, RDC, República do Congo, Ruanda, etc.), mas nem todas foram realizadas com o mesmo rigor. Em certos casos foi também registada uma falta de vontade política para concretizar os planos de investimento ou quadros de despesas a médio prazo. Então, a avaliação dos encargos recorrentes favorece a tomada de decisões estratégicas. Por exemplo, é preciso construir tribunais ou favorecer a justiça extra-jurisdicional na esperança de proteger os orçamentos de funcionamento?

Em determinados países, como Madagáscar, RDC ou RCA, a CE co-financiou auditorias ao sector da justiça, prelúdios à preparação da política sectorial e do plano de acção sobre a reforma da justiça. Estes documentos permitiram identificar iniciativas pertinentes associando-lhes os beneficiários a partir da identificação de programas. O conhecimento pelas autoridades das orientações escolhidas pela UE favoreceu a apropriação e a implicação dos beneficiários desde o arranque dos programas.

• Inquéritos estatísticos:

Os inquéritos sobre as condições de vida das famílias e o acesso aos serviços, realizados aquando da preparação dos documentos de estratégia e de redução da pobreza (DSRP) permitiram avaliar, em certos países (exemplo: RDC, Madagáscar, etc.), a percepção da justiça pelos

seus utentes. Devido ao custo elevado deste tipo de inquérito, é praticamente impossível realizar um acompanhamento regular.

Os sistemas de dados estatísticos são mais correntes. Os dados recolhidos servem: i) como base de referência aquando da elaboração de quadros lógicos de programas; ii) para alimentar o quadro de resultados de planos de acções de reformas da justiça; e iii) para a elaboração de indicadores, nomeadamente no âmbito de uma ajuda orçamental.

Caso do Benim: Projecto de apoio ao programa integrado de reforço de sistemas jurídicos e judiciários (2004-2009)

Em 2005, o Sistema Integrado de Produção, de Análise e de Gestão das Estatísticas (SIPAGES) foi implementado no Ministério da Justiça para recolher as informações-chave sobre o funcionamento do sistema judiciário. Os correctivos foram divulgados no último anuário estatístico de 2009, propondo pistas para estabelecer ligações entre os indicadores e as decisões estratégicas do sector (construção de novos TPI, relação entre o número de magistrados e as decisões proferidas por cada magistrado, etc.).

- *Avaliação de riscos:*

TA análise dos ROM⁵¹ demonstra que, de uma maneira geral, os resultados esperados relativamente a projectos e programas no sector da justiça são demasiado ambiciosos e/ou demasiados extensos. O sector da justiça é um domínio do âmago da soberania (contrariamente à agricultura, à saúde, à educação, etc.) onde as reformas, que implicam muitas vezes mudanças legislativas e um impacto possível sobre o conjunto do sistema judiciário ou sobre o conjunto da cadeia penal, só podem ser contempladas gradualmente. A falta de conhecimento dos procedimentos dos financiadores por parte dos beneficiários e as resistências às mudanças dos actores da justiça são factores de risco a ter em consideração desde a fase de identificação.

O número muito elevado de actividades contempladas, as dificuldades de acesso em certas zonas (infra-estruturas deficientes, insegurança, etc.), as dificuldades de coordenação num sector vasto onde as partes interessadas são inúmeras, ou a fraca capacidade de absorção de beneficiários, estão muitas vezes na origem da debilidade dos resultados obtidos.

Caso de Madagascar: Um bom exemplo de consideração pela «cadeia» penal

O primeiro projecto (2004-2008), intitulado «Apoio comunitário no domínio da boa governação e do Estado de Direito» (9,5 M €), dizia respeito à justiça, às prisões, à polícia judiciária e às alfândegas. Previu-se uma série de trabalhos de construção e de renovação, acções de formação (magistrados, advogados, polícia científica, polícia de proximidade, alfândegas), subsídios para as OSC para a informação jurídica de cidadãos e a reinserção de menores, a compra de equipamentos (inúmeros veículos para as audiências extra-jurisdicionais, polícia científica e alfândegas, material para a polícia científica e técnica).

A sustentabilidade foi procurada através do apoio a importantes reformas legislativas (prisão preventiva, Conselho Superior da Magistratura, sector penitenciário) que foram efectivamente implementadas. Foi mais difícil de garantir em outros pontos (quiosques de informação jurídica em tribunais, retomados à última hora pelo ministério perante o êxito da operação).

As principais dificuldades foram a falta de preparação e de capacidades face à complexidade dos processos, com 6 orçamentos-programas, 7 estaleiros de renovação e um estaleiro de construção muito importante (Supremo Tribunal). Uma fraca presença de OSC no sector da justiça reduziu o impacto das acções. Uma cartografia das OSC, prévia à concepção do projecto, teria sido necessária.

O interesse do programa residiu na sua muito boa articulação entre a polícia judiciária, a justiça e a administração penitenciária, com uma AT a longo prazo entregue a este último sector. Permitiu uma acção decisiva sobre a prisão preventiva: inventário de situações de detenção muito longa, com a libertação de detidos «esquecidos», instruções eficazes do ministro da justiça para a aceleração do julgamento dos casos de detidos, implicando uma forte diminuição da proporção de detidos em prisão preventiva, elaboração e votação de uma lei que limita a duração da prisão preventiva em qualquer matéria.

Porém, a integração do sector da alfândega tem dificultado o programa.

51) ROM: *Result Oriented Monitoring*.

→ Implementação

- *Adequação entre os termos de referência das Unidades de Execução de Projectos (UEP) e os resultados obtidos:*

No âmbito de um programa no domínio da justiça, quando se recorre a uma UEP é preciso constatar que os seus termos de referência nem sempre se adequam aos resultados esperados pelos programas que estão a seu cargo. Pode realçar-se nomeadamente uma falta de rigor na definição de perfis de especialistas técnicos, bem como imprecisões na regularidade de relatórios a fornecer e o seu respectivo conteúdo. Relativamente à escolha do pessoal técnico, falta frequentemente experiência na gestão de programas do FED, conhecimentos nos domínios específicos do direito (direito das sociedades, direito penal, etc.) ou de capacidades a trabalhar num contexto multicultural.

- *Acompanhamento regular de programas multifinanciadores por outras agências*

As contribuições para programas implementados por outras agências só podem dar resultados evidentes em determinadas condições: i) planificação adequada com objectivos realistas, nomeadamente nos programas de governação (caso do programa Chade, onde o apoio à justiça ficou submerso entre outros objectivos, designadamente, o apoio à descentralização, às finanças públicas, ao estado civil, etc.); ii) recursos humanos suficientes; e iii) acompanhamento regular das contribuições da CE pela delegação. É fundamental que a CE preveja a sua presença no comité de controlo e no grupo de acompanhamento técnico do programa, permitindo-lhe estar estreitamente associada ao acompanhamento da implementação do programa.

→ Montagem institucional

Através de consultas periódicas com os actores da justiça e as OSC activas no sector, a CE e os Gestores Nacionais (GN) devem, ao longo do ciclo do projecto, ter um diálogo político e técnico com os ministérios sectoriais e as parcerias da justiça.

Os comités de controlo demonstraram a sua conformidade, com a condição de a sua composição ser equilibrada. O facto de prever um número muito elevado de membros pode torná-los disfuncionais.

Os comités técnicos, estruturas ligeiras capazes de se reunirem todos os meses, demonstraram uma grande eficácia. Eles permitem fazer um acompanhamento periódico do programa, regular os problemas pontuais (GN, DCE, actores e beneficiários), fazer avançar os processos e, se necessário, alertar as autoridades, para dar início ao diálogo a nível político.

Caso da República do Congo: o Programa de Apoio ao Estado de Direito (PAED)

O comité técnico do PAED permitiu instaurar um clima de confiança e de diálogo entre a unidade de gestão do PAED, o Ministério da Justiça, o Gestor Nacional do FED e a DCE. As reuniões mensais do comité técnico facilitaram a realização de actividades, atenuando as carências do comité de controlo, que era disfuncional por causa do elevado número de membros. Numa fase intermédia, este último foi objecto de uma reorganização.

Nos países que são dotados de uma política sectorial e de um plano de acção para a reforma da justiça, regista-se uma melhor coordenação de financiadores logo desde a programação. No entanto, é de lamentar que estes comités de coordenação só raramente sejam «institucionalizados» no seio dos ministérios da justiça ou das instituições que garantem o poder judiciário.

Caso da RDC: o Comité Misto da Justiça (CMJ)

Após a auditoria com vários financiadores da justiça de 2004, o Ministério da Justiça e os financiadores criaram um comité misto da justiça, tendo como co-presidentes o Ministro da Justiça e o Chefe da Delegação da UE. O CMJ foi financiado sucessivamente pelo PNUD/DFID, pela Suécia e pela CE através do Programa de Apoio à Governação (PAG). Tem em carteira a elaboração do Plano de Acção sobre a reforma da Justiça de 2008, a participação nas missões de planificação de financiadores e, se necessário, o acompanhamento dos projectos. Desde 2005, o CMJ reúne-se uma vez por mês, mas a sua missão actual deverá, a prazo, ser revista, de maneira a permitir à Direcção de Estudo e Planificação do Ministério da Justiça e à futura célula de planificação do Conselho Superior da Magistratura desempenharem plenamente os seus respectivos papéis.

→ Complementaridade de actividades entre as partes e com as acções de outros financiadores

Destaca-se das avaliações de programas da CE em apoio ao sector da justiça que:

- É preferível reduzir o número de componentes. Um número elevado de vertentes ou de temáticas necessita de muitos esforços sendo os resultados mais difíceis de atingir. Se o número de componentes tiver de permanecer elevado, convém privilegiar a sua complementaridade e a sua sinergia.

- Os actores da justiça aceitam mais facilmente modificar os seus métodos de trabalho e os seus comportamentos quando os programas prevêm uma variedade de actividades, indo do reforço de capacidades até à melhoria das condições de funcionamento (infra-estruturas, fornecimento de equipamentos, etc.), passando pela implementação de sistemas de gestão.
- Uma boa coordenação entre os programas de diversos financiadores poderá ser a chave para o sucesso do programa.

Caso da RDC: o Programa de Apoio à Governação (PAG)

A parte da justiça do PAG (financiamento da UE) e o programa dos Estados Unidos de apoio ao poder judiciário têm os mesmos objectivos. Tendo em conta a vastidão do território e a amplitude das acções a empreender para reforçar o poder judiciário e melhorar a governação judiciária, as equipas dos dois programas trabalharam em estreita colaboração, nomeadamente sobre a implementação do Conselho Superior da Magistratura e sobre a formação dos magistrados.

→ Avaliação e monitorização dos programas

As avaliações intermédias são muito úteis, pois permitem tomar medidas correctivas rapidamente. Por exemplo, o número de zonas geográficas seleccionadas, as actividades ou as suas modalidades de implementação podem ser estabelecidos de forma a responder às necessidades dos beneficiários.

Caso do Malawi: Programa de Promoção do Estado de Direito e Reforço da Justiça

A monitorização do Programa de Promoção do Estado de Direito e Reforço da Justiça no Malawi permitiu:

- A hierarquização de actividades e seu acompanhamento tendo em conta parâmetros impostos pelos procedimentos do FED;
- Uma planificação a longo prazo (de Janeiro de 1998 a Dezembro de 2005) por financiamentos sucessivos segundo diferentes FED;
- Um reajustamento de actividades pelos beneficiários que propuseram: i) uma planificação e um acompanhamento periódico de formações, ii) uma melhor sinergia de actividades de formação entre as diversas partes do programa e, iii) a capitalização das aquisições numa estrutura perene.

3.1.4 Recomendações sobre o método de elaboração e conteúdo do apoio

→ Envolver os actores nacionais em definir os objetivos dos projetos

A definição precisa dos objectivos de uma política ou de um programa deve operar-se após uma série de consultas realizadas com os actores do sector da justiça, tais como os mencionados no Capítulo 1, de entre os quais: poder executivo (governo, nomeadamente o Ministério da Justiça), magistrados, escrivães e funcionários de justiça (bem como as suas organizações sindicais ou outras organizações profissionais, se existirem), advogados, representantes de OSC que intervêm no sector da justiça, actores económicos (Câmara de Comércio). Os ateliês temáticos deviam reunir estes intervenientes para fazer um balanço das existências e definir os objectivos a alcançar no âmbito da política sectorial.

→ Esta deverá precisar o papel dado aos diferentes actores.

A título de exemplo: Governo (política em matéria de justiça; utilização de recursos humanos e de meios orçamentais), magistrados e pessoal de justiça (empenho no reforço de capacidades, de integridade, implementação de novos métodos, etc.), advogados (melhoria da formação, melhor implantação geográfica, melhoria da ajuda judiciária, etc.), OSC (acompanhamento da avaliação de processos, implicação na melhoria do acesso à justiça, etc.).

→ Evitar os «projectos presentes»

Entenda-se, com isto, uma realização de infra-estruturas chave-na-mão, que o país recebe passivamente sem ter antecedido as medidas induzidas por estes novos equipamentos. Este comportamento pode conduzir a sérios fracassos⁵².

→ Não limitar-se ao betão

As Delegações da UE devem resistir à tentação, muitas vezes forte, de limitar os seus projectos de apoio à construção de edifícios (palácios da justiça, edifícios penitenciários, instalações policiais), por estes projectos serem fáceis de gerir no plano técnico e permitirem pagamentos assegurados e relativamente rápidos. Os apoios possíveis da CE em infraestruturas e equipamento constituem um argumento muito útil nas discussões com as autoridades sobre as reformas necessárias para assegurar um melhor funcionamento do sistema judiciário, mas eles não devem constituir um fim por si só, e não podem ser aceites sem contrapartidas no que se refere às reformas.

→ Recorrer, se possível, a programas centrados em subsectores-chave

Em relação à situação de cada país, um programa de apoio ao sector da justiça pode não referir-se ao conjunto do sector, mas abranger apenas uma parte dele. Assim, certos programas comportam um apoio a um sistema de justiça tradicional, ou, por exemplo, um apoio à justiça comercial e à justiça administrativa⁵³.

52) Ver para a RDC, o programa REJUSCO: a construção de prisões, sem que o governo tenha previsto medidas de acompanhamento, nomeadamente para melhorar a alimentação dos detidos, levou a movimentos de revolta de reclusos e à destruição de edifícios construídos, em 2009.

53) Camarões (2009).

→ Conhecer a actividade do sector da justiça: o instrumento estatístico

Os princípios da boa governação aplicados ao sector da justiça têm, em princípio, e como consequência, requerer da parte do país beneficiário os meios para conhecer e analisar a actividade deste sector. Uma primeira prioridade de um programa de apoio ao sector da justiça podia assim consistir na implementação de um instrumento estatístico fiável, ainda que rudimentar e usado manualmente numa primeira fase.

As estatísticas judiciais desempenham um papel-chave na análise das actividades do sector judiciário, permitindo decisões esclarecidas e precisas. Estas decisões dizem respeito, por exemplo, ao funcionamento do sistema judiciário (duração de tratamento de um caso, stock de casos, recursos humanos), a sua organização ou reorganização (a criação de tribunais especializados ou a supressão de certos tribunais), a política penal do Estado, mas também a análise e a informação sobre os custos do sistema.

Os dados de base (stock no início do período, novos casos, casos concluídos, stock no fim do período) devem ser recolhidos, sendo depois reunidos e sintetizados pela administração central dotada de um serviço estatístico.

Se a instalação da informática judiciária estiver prevista, o software que permite em cada jurisdição a gestão de dados e a edição das decisões deverá comportar um módulo que permita a extracção automática de dados para fins estatísticos.

Antes mesmo da fase informática, as estatísticas manuais permitem obter uma abordagem do dado essencial que constitui a duração média de um caso numa jurisdição (ver quadro n.º 1).

A necessidade de dispor de instrumentos estatísticos fiáveis também diz respeito ao sector penitenciário. É essencial conhecer, com intervalos regulares e aproximados (mensalmente ou, pelo menos, trimestralmente), o número, o género e a idade das pessoas detidas, a duração da detenção para cada uma delas, o tipo de regime prisional aplicado e a proporção dos arguidos e dos condenados. A transmissão destes dados às autoridades responsáveis pelo controlo da detenção (tribunal local, administração central) permite a despistagem de situações invulgares de prisões preventivas muito longas ou permite tomar medidas de liberdade condicional.

A actividade da polícia judiciária deve, inclusive, ser conhecida. Entre os números-chave encontram-se o número de queixas, o de infracções constatadas sem queixa (após uma investigação de iniciativa, nomeadamente sobre crimes flagrantes), o número de pessoas interpelladas e de pessoas deferidas perante a justiça. A comparação destes dados contribui para atribuir a taxa de elucidação, que mede a eficácia de um serviço policial.

Avaliar a duração média de um caso

A duração média de cada tipo de caso num determinado tribunal constitui um dado de particular importância, na medida em que essa informação permite identificar os tribunais em dificuldade e dá ao Ministério da Justiça (ou ao *Chefe de Justiça*, nos países de *common law*) a possibilidade de ajustar a sua política orçamental e a sua gestão de recursos humanos.

O conhecimento da duração de um caso é fácil de obter por extracção de dados contidos num sistema informático de gestão de processos judiciais. Os programas informáticos utilizados nos tribunais incluem todos, ou deviam incluir, um módulo estatístico que permite, aquando do julgamento do caso, conhecer aproximadamente o tempo decorrido desde a chegada do dossiê.

Um cálculo desses é impossível num tribunal gerido manualmente, pois para cada dossiê julgado suporia um cálculo manual da duração do processo e depois um registo desse número num registo específico e uma totalização no final do ano.

Este dado pode, porém, ser aproximado pelo cálculo do «ritmo do escoamento do stock», fácil de realizar dividindo o número de casos em stock no final do período pelo número de casos terminados durante o mesmo. Este indicador permite determinar a capacidade de tratamento da jurisdição.

Assim, se, por exemplo, duas jurisdições tiverem um stock idêntico de 10.000 casos no final do ano, mas a primeira tratar anualmente 20.000 casos e a segunda 5.000, o cálculo demonstra que o ritmo de escoamento de stocks na primeira jurisdição é de seis meses ($10.000 / 20.000 = 0,5$) enquanto o da segunda é de dois anos ($10.000 / 5.000 = 2$).

3.1.5 A importância da integração da perspectiva de género na reforma da justiça

A integração de questões de igualdade na reforma da justiça só pode tornar a reforma mais rigorosa, sólida e mais bem adaptada às necessidades dos diferentes utentes. A questão do género é crucialmente importante para qualquer reforma da justiça que aspire a respeitar as normas em matéria de Direitos Humanos, boa governação e democracia.

Para que as questões de género sejam integradas de forma apropriada e façam parte de etapas de preparação de um projecto (diálogo, análise de problemas, análise

de partes interessadas e de grupos-alvo, definição de objectivos e actividades, bem como os indicadores de acompanhamento), cada projecto deve apresentar em anexo uma grelha de análise de género.

No anexo 5, propomos um exemplo desta grelha aplicada a um projecto de justiça.

O género é importante na reforma da justiça, para:

- Garantir que os Estados honrem as suas responsabilidades em virtude do direito internacional;
- Satisfazer as necessidades particulares de todos os elementos da comunidade em matéria de justiça;
- Construir a confiança no sector da justiça;
- Garantir um sector da justiça representativo e legítimo;
- Reformar as leis discriminatórias e promover a protecção dos Direitos Humanos;
- Pôr fim à impunidade em matéria de violência sexista;
- Garantir a igualdade do acesso à justiça;
- Reforçar o controlo e a supervisão do sector da justiça.

(Extraído de: *Posição do Género na Reforma da Justiça*, Shelby Quast)

→ Reforçar a inspecção judiciária e penitenciária

Constata-se frequentemente, nos países ACP, a existência de fenómenos de corrupção, no seio da instituição judiciária. De forma mais geral, os desempenhos desta são muitas vezes fracos, sem que seja possível estabelecer, desde logo, a distinção entre fracassos individuais e modos de organização inadaptados. Da mesma maneira, a corrupção pode dominar nos estabelecimentos penitenciários, onde é por vezes organizada pelo pessoal, com o apoio de reclusos transformados em auxiliares.

Embora esta situação apele à evidência de investigações conduzidas com determinação, somos levados a constatar a extrema debilidade de serviços de inspecção, frequentemente marginalizados e considerados em termos de afectações como um desvio para pessoas com uma notória incompetência. Os serviços de inspecção podem desempenhar um papel importante na melhoria e harmonização de práticas actuais dos tribunais, podendo também ajudar a reforçar a independência do poder judiciário, nomeadamente através de:

- Controlo do funcionamento geral dos tribunais, em termos de gestão e funcionamento;
- Identificação de disfunções e proposta de soluções;
- Sugestão de modificações ajustadas com vista à melhoria do desempenho de tribunais e da prática judiciária;
- Realização de inquéritos disciplinares ou de acções dirigidas a juizes, em caso de suspeitas de comportamento não conforme ou de violação de regras do seu código de ética;
- Análise das causas de violação da independência e da imparcialidade de juizes e formulação de medidas susceptíveis de a combater.

Em termos de detenção, a inspecção desempenha um papel-chave na melhoria do tratamento dos reclusos e na introdução de métodos modernos de gestão da prisão.

Uma das prioridades estratégicas com vista à luta contra a corrupção e à melhoria do funcionamento da instituição judiciária consiste num reforço considerável de serviços de inspecção judiciária e penitenciária.

3.2 As modalidades de apoio da CE aplicadas ao sector da justiça

Após o Consenso Europeu para o Desenvolvimento⁵⁴ ter enunciado o princípio da preferência para o recurso ao apoio orçamental quando as circunstâncias o permitem, vários programas recentes implementaram nos países ACP um apoio orçamental sectorial no sector da justiça ou também da segurança, incluindo igualmente indicadores associados ao funcionamento da justiça (p. ex.: África do Sul *e-justice* em 2000, Jamaica *Security Sector Reform Programme* em 2008, África do Sul *Access to justice* em 2008, Ruanda *Sector Budget Support for the Justice Reconciliation Law and Order Sector* em 2009). Mais raramente, pode existir um apoio orçamental geral que inclua indicadores ligados ao sector da justiça.

3.2.1 O apoio orçamental geral incluindo indicadores sobre a justiça

O apoio orçamental geral (AOG)⁵⁵ visa apoiar a Estratégia de Redução da Pobreza do país em questão, ou seja, a sua estratégia de desenvolvimento no seu todo, e não um sector em particular. Neste enquadramento, se esta estratégia prever também reformas no sector da justiça, sem que seja necessariamente uma política ou estratégia específica para este sector, pode acordar-se, entre a CE e o governo, a inclusão de indicadores que visem medir os progressos efectuados pelo país parceiro no domínio da justiça, em função das prioridades de cooperação acordadas entre as autoridades nacionais e a União e o local do reforço da justiça no diálogo sobre a governação⁵⁶. O diálogo político que tem lugar neste contexto com o governo não será logicamente um diálogo de política sectorial, mas deve ocorrer nos locais previstos pelo AOG. Se é neste enquadramento que deverão ser discutidos os

54) Parágrafos 26 e 113, http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/eu_consensus_en.pdf.

55) Em inglês: GBS (General budget support); em francês: ABG (Appui budgétaire général)

56) Ver os planos de acção de governação do 10.º FED.

AOG com indicadores de justiça: Haiti (2009)

O programa intitula-se «Programa de apoio orçamental geral à Estratégia nacional para o desenvolvimento e a redução da pobreza». Consiste numa soma de 25 M €, à qual acrescem 2 M € de apoio técnico e de missões de inspecção e auditoria. Refere-se aos anos fiscais de 2009-2011. A convenção de financiamento foi precedida pela assinatura de um «Quadro de Parceria» entre o Estado e os financiadores de fundos que praticam o apoio orçamental, concebido como uma ferramenta de coordenação reforçada.

A convenção prevê três prestações anuais fixas, respectivamente de 7 M € no primeiro ano, e de 6 M € nos dois anos seguintes, e duas prestações variáveis de 3 M € cada uma para o segundo e terceiros anos. Está prevista uma inspecção anual conjunta seis meses após cada pagamento.

Para as prestações variáveis, os indicadores específicos são indicadores de medição ligados aos progressos realizados em matéria de gestão de finanças públicas e de reforço da justiça. Esta última categoria de indicadores intervém com 50% para o pagamento da última prestação variável.

Como tal, os indicadores previstos são a nomeação de membros do Conselho Superior do Poder Judiciário, a nomeação de membros do conselho de administração da escola da magistratura e a colocação em linha do conjunto dos textos legais e regulamentares e dos actos das sociedades.

Assim, para a acção referente à nomeação dos membros do Conselho Superior do Poder Judiciário, a fonte de verificação é a nomeação de membros no Orientador haitiano. A motivação, enunciada de forma detalhada, relembra que o Conselho terá como missão garantir a gestão e a administração de tribunais e assegurar a independência do poder judiciário. O critério é decomposto em três notas de 1, 0,5 e 0, consoante a data da nomeação dos membros. O risco é qualificado como médio, devido às resistências que induz a emergência deste novo actor institucional.

progressos ligados aos indicadores incluídos no AOG, é preciso, porém, assegurar que, tanto do lado da CE como do governo, há especialização suficiente para poder dialogar sobre o conteúdo de reformas em matérias de justiça.

3.2.2 O apoio sectorial à justiça

As modalidades do apoio aos programas sectoriais foram definidas pela Comissão nas Linhas Directrizes n.º 2 «Apoio aos programas sectoriais que abrangem as três modalidades de financiamento: apoio orçamental sectorial, fundos comuns e procedimentos específicos da Comissão Europeia⁵⁷.

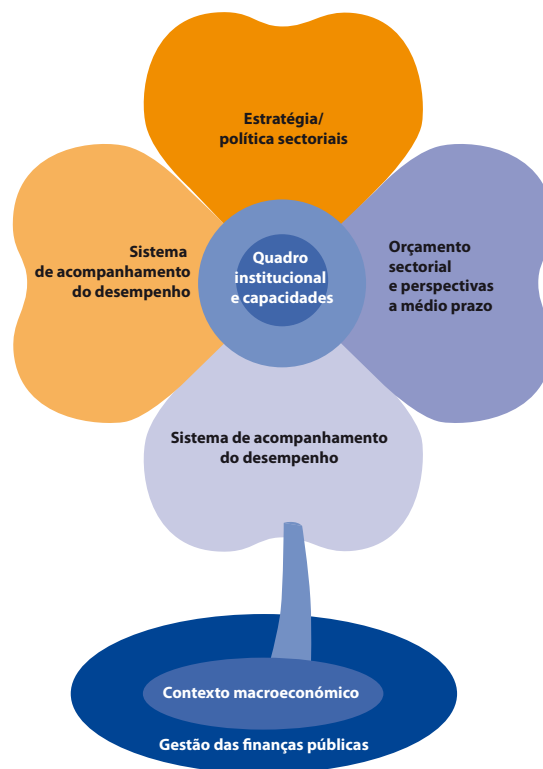
→ Os elementos-chave de uma política e de uma estratégia sectoriais

- *Uma estratégia*

Sendo a primeira das componentes, a primeira «pétala» necessária, uma política de reforma do sector da justiça fornece um quadro de reforma que engloba os actores do sector e enuncia as prioridades fixadas para o desenvolvimento futuro do sector no seu conjunto, bem como as etapas intermédias e realistas para as alcançar.

A política opõe-se a uma estratégia, que deve incluir um enunciado de visão para o sector da justiça e os objectivos estratégicos ligados aos principais pilares da reforma (por exemplo, a independência e a responsabilização do sistema judiciário, a execução de sanções penais), bem como a articulação das acções a médio prazo elaboradas para cada pilar da reforma. A estratégia pode mencionar também os programas de apoio necessários para a realização de objectivos e a vocação de ser o ponto de referência para os financiadores.

Esquema 2. Os elementos-chave de uma política e de uma estratégia sectoriais



Ela deve, necessariamente:

- Prever um calendário para a realização de resultados esperados;
- Identificar as instituições responsáveis pela implementação das acções;
- Definir um quadro de despesas a médio prazo associado ao orçamento;
- Elaborar os principais indicadores de avaliação de resultados.

O orçamento do sector da justiça deverá integrar, no decurso do plano estratégico, os compromissos do governo incluídos no âmbito do diálogo de política sectorial e prever o recrutamento de pessoal e as dotações para funcionamento necessários.

No sector da justiça, os objectivos seguintes podiam compor, de forma útil, uma estratégia. A sua hierarquização e a sua articulação no tempo e no espaço dependem das situações concretas, mas pode dizer-se que uma estratégia sectorial da justiça devia, a curto ou médio prazo, incluir as seguintes dimensões:

- *O quadro institucional*

O quadro institucional tem uma particular importância. Em função da situação existente constatada, a implementação ou o reforço de um quadro institucional que garanta o respeito pelo Estado de Direito (nomeadamente a independência da justiça) constituirá um dos objectivos principais do apoio. Tratar-se-á do reforço das capacidades de diferentes actores (profissionais da justiça, mas também OSC) que, através das acções de formação, corresponde a um dos principais objectivos das acções de apoio ao sector da justiça.

Quando a modificação do quadro legislativo é considerada como constituinte de um dos objectivos do plano estratégico da justiça, a definição dos indicadores ou dos critérios de gastos que lhe estão associados revela-se delicada (ver abaixo subsecção 3.3.3).

- *A coordenação sectorial*

O sector da justiça dá lugar a um número frequentemente elevado de acções de apoio por parte de diferentes financiadores. Esta circunstância torna cada vez mais necessária a existência de uma coordenação precisa cujo âmbito deve ser determinado, ao mesmo tempo para a coordenação de actores do sector e para a coordenação entre os financiadores.

Deveria existir um comité de conciliação que reunisse o conjunto dos intervenientes (ministérios, organizações profissionais, OSC, ...), a fim de determinar em conjunto, e de forma regular, as orientações estratégicas. O carácter por vezes formal das reuniões de um órgão do género devia levar ao acréscimo de comités de acordo técnico mais restritos, em função da natureza dos temas subsectoriais a tratar.

Uma das especificidades do sector da justiça é a repartição, entre diferentes ministérios e agências, de responsabilidades de gestão do sector, sendo cada instituição responsável pela elaboração e pela execução do orçamento no seu domínio de responsabilidade. Esta fragmentação necessita da implementação de mecanismos de coordenação de elevado rendimento no seio do sector. Como já foi explicado, em inúmeros países ACP, sendo fraca a planificação e a avaliação de aspectos financeiros e orçamentais que correspondem às acções de apoio à justiça e ao direito, deve então ser igualmente implementada uma estreita coordenação entre estas diferentes instituições e o Ministério das Finanças.

- *Orçamento sectorial*

A preparação de um orçamento sectorial e das suas perspectivas a médio prazo é outro domínio-chave de apreciação de um programa sectorial. Para uma compreensão dos aspectos gerais ligados a esta problemática, é útil consultar a secção 5.2. das Linhas Directrizes para o apoio da Comissão Europeia aos programas sectoriais.

Uma ligação muito ténue entre a Estratégia de Redução da Pobreza, o orçamento geral e o orçamento do sector da justiça tem, frequentemente, como consequência directa a debilidade da própria justiça. Com efeito, visto que as partes interessadas raramente conseguem fazer demonstrar a contribuição da justiça para a Estratégia de Redução da Pobreza, os recursos atribuídos pelo Estado a este sector são, geralmente, diminutos. O quadro de despesas a médio prazo (QDMT) está associado a uma estratégia sectorial; como tal, deveria incluir uma declaração de política orçamental que demonstrasse os laços existentes entre o orçamento, o QDMT e as estratégias sectoriais e nacionais. Com vista a reforçar as relações entre o orçamento do sector da justiça, o orçamento nacional e a Estratégia de Redução da Pobreza, o Ministério da Justiça (ou o Chief Justice) deveria preparar melhor o QDMT e os seus subsectores, desenvolver uma estratégia a médio-longo prazo e reforçar as suas capacidades de trabalho por meio de indicadores de desempenho estabelecendo uma ligação com os planos de acção e a Estratégia de Redução da Pobreza. É igualmente recomendável criar uma ligação entre a monitorização da Estratégia de Redução da Pobreza e a contribuição da reforma da justiça para essa Estratégia, implicando os representantes do Ministério da Justiça, do Conselho Superior da Magistratura, dos tribunais, etc., nas comissões sectoriais e temáticas implementadas aquando da monitorização do desempenho da Estratégia de Redução da Pobreza.

Recordamos que o orçamento do sector da justiça deverá integrar, no decurso do plano estratégico, os compromissos do governo incluídos no âmbito do diálogo político e prever o recrutamento de pessoal e dotações de funcionamento necessários.

1 – Desenvolvimento institucional do Estado de Direito

- Independência da justiça (nomeações e afectações sem intervenção da autoridade política, estatuto da magistratura, carreira de magistrados);
- Luta contra as interferências políticas no proferimento e na execução das decisões de justiça.

2 – Conhecimento da actividade do sector

- Implementação de um serviço estatístico (quadro de recolha de dados nas jurisdições, armazenamento de dados, exploração por uma direcção estatística no Ministério da Justiça, difusão nomeadamente nas jurisdições, para que estas beneficiem de um retorno).

3 – Reforço das capacidades dos actores do sector da justiça

- Reflexão sobre a criação de escolas para a formação inicial de magistrados, escrivães, advogados, agentes penitenciários, agentes policiais;
- Organização da formação contínua pelos organismos profissionais ou no seio das escolas.

4 – Ética profissional

- Código deontológico;
- Reforço de serviços de inspecção (afecção de elementos de primeiro plano, reforço de meios materiais, plano anual de inspecções aprofundadas de funcionamento, missões de averiguação com base em queixas ou indicações);
- Implementação sistemática da acção disciplinar, tendo em conta os factos estabelecidos;
- Acções de comunicação sobre os resultados da acção disciplinar.

5 – Melhoria dos métodos

- Auditoria e avaliação do funcionamento das jurisdições (tratamento dos processos, reenvios para novo julgamento, controlo de prazos);
- Reflexão sobre a melhoria dos métodos (desenvolvimento de normas de serviço⁵⁸).

6 – Acesso à justiça

- Melhoria da informação aos cidadãos, incluindo os grupos sociais que têm dificuldades em aceder à justiça (minorias, pessoas que vivem em zonas rurais, mulheres, ...);
- Desenvolvimento de audiências extra-jurisdicionais;
- Melhoria da assistência judiciária.

7- Modos alternativos de resolução de conflitos

- Avaliação da situação existente;
- Desenvolvimento de processos.

8 – Reforma legislativa, reformulação de textos, codificação

- Avaliação da situação existente;
- Reforma legislativa ou reformulação de textos que impliquem nomeadamente uma harmonização com os padrões internacionais.

9 – Difusão da documentação legal e jurisprudencial destinada a profissionais**10 – Sector penitenciário**

- Implementação de um serviço estatístico;
- Revisão de textos sobre o funcionamento dos estabelecimentos;
- Gestão dos estabelecimentos;
- Infra-estruturas (renovação e construção de edifícios);
- Alimentação dos detidos (nomeadamente procura da possibilidade de criar ou desenvolver quintas penitenciárias);
- Saúde na prisão (aumento do número de enfermeiros permanentes, aquisição de medicamentos de base, construção de instalações sanitárias);
- Prisão preventiva (mecanismos de controlo de prazos, despistagem de situações invulgares, lei que limita a duração da prisão preventiva, medidas para a aceleração do julgamento de detidos em prisão preventiva);
- Reinserção dos reclusos (criação de um corpo de educadores penitenciários, criação ou melhoria da liberdade condicional, preparação para a saída).

11 – Justiça juvenil

- Menores em perigo (dispositivo de assistência educativa, estabelecimentos, associações);
- Menores delinquentes (justiça de menores, estabelecimentos, secções separadas para os menores detidos, reinserção).

12 – Conselho jurídico e direitos da defesa

- Repartição geográfica de advogados (ajudas à implantação fora da capital);
- Simplificação da outorga da assistência judiciária.

- *Recolha de dados estatísticos financeiros e de circuitos de despesa*

A este respeito, é importante recordar que a implementação de um sistema de recolha de dados estatísticos, bem como do seu armazenamento, deve, nomeadamente, servir para informar a elaboração de um orçamento adequado às necessidades de diferentes instituições do sector e às necessidades de funcionamento das jurisdições, e permitir atribuir os recursos de maneira racional. A existência de dados estatísticos que permitem ao Ministério da Justiça, aos tribunais e às prisões desenvolver indicadores de desempenho ligados ao seu orçamento, permitir-lhes-á, igualmente, exercer uma defesa mais credível junto do Ministério das Finanças, com vista a defender as suas necessidades orçamentais.

Convém igualmente relembrar aqui a importância da implementação de um circuito transparente e seguro de despesas e receitas do sector da justiça. Isto permitirá uma melhor gestão financeira da administração da justiça facilitando a elaboração de um orçamento transparente e fiável.

Aquando da elaboração do orçamento e das perspectivas a médio prazo, convém estabelecer uma ligação entre os custos e as economias originadas por certas leis, instalações e procedimentos, a fim de avaliar o seu impacto nas finanças públicas e nas partes interessadas em geral. Por exemplo, para a informatização de sistemas de gestão de tribunais, será necessário prever, no orçamento de Estado, os custos associados à manutenção do material informático e à formação inicial e contínua dos profissionais de justiça, após o término do programa de apoio. Outro exemplo diz respeito à elaboração de uma nova lei penal que instaure prestações de serviços comunitários como pena alternativa à prisão. Mesmo que um mecanismo desses precise de recrutar agentes de provação, este tipo de lei pode engendrar economias para o ministério responsável pelo sector penitenciário, bem como receitas para o Estado. Em certos casos, uma mini-análise de impacto regulamentar (AIR), um instrumento que submeta os projectos de actos normativos a uma análise das suas consequências económicas, poderá ser útil.

Aquando da apreciação do domínio-chave ligado à existência de um orçamento sectorial credível e das suas perspectivas a médio prazo, com vista a determinar se um programa sectorial viável está implementado, recomenda-se o recurso a especialistas externos que tenham as competências necessárias. O seu perfil requer capacidades financeiras de análise orçamental e igualmente uma boa compreensão do sector da justiça.

Na ausência de um orçamento credível e, na perspectiva de um eventual apoio orçamental sectorial numa fase posterior, um «projecto repensado»⁵⁹ poderá contemplar

um reforço das capacidades dos actores em questão, tanto a nível do Ministério das Finanças como a nível do Ministério da Justiça, permitindo reforçar a junção entre os aspectos financeiros orçamentais que correspondem às acções de apoio à justiça e ao direito, incluindo aqui o desenvolvimento de indicadores de desempenho adequados.

- Acompanhamento do desempenho

O sistema de acompanhamento do desempenho, outro elemento-chave do apoio sectorial, será tratado no ponto 3.3.

3.2.3 As três modalidades de financiamento de um PAPS

→ O apoio orçamental sectorial

O apoio orçamental sectorial constitui a modalidade de financiamento privilegiada pela Comissão Europeia, quando os critérios de elegibilidade estão reunidos e o país beneficiário faz o respectivo pedido.

O mais importante destes critérios é a qualidade da política e da estratégia sectoriais elaboradas pelo governo. Para o sector da justiça, frequentemente sob uma forte influência do poder executivo que controla a produção judiciária, importa verificar o compromisso do governo na política sectorial, tentando saber, nomeadamente, se o documento de política sectorial tem um carácter padronizado com compromissos que podem ser meramente de fachada, ou se, pelo contrário, manifesta uma verdadeira vontade de fazer o sector da justiça evoluir bastante, a fim de se alcançar um verdadeiro Estado de Direito.

A qualidade do processo que levou à sua elaboração, nomeadamente em relação aos actores que lhe estiveram associados ou que foram consultados, será um indicador importante nesse ponto.

Outro critério importante reside na qualidade da gestão das finanças públicas. Para o sector da justiça, importa verificar que o orçamento está completo e que é executado de forma integral. Por exemplo, o facto de, ao longo dos exercícios precedentes, terem sido congeladas, e posteriormente anuladas, dotações não permitiu garantir a implementação de uma política sectorial.

Sendo os diferentes critérios de elegibilidade reunidos pouco frequentemente, a abordagem orçamental sectorial continua, por enquanto, a ser minoritária nos apoios ao sector da justiça levados a cabo pela Comissão nos países ACP. Assim, nos 65 programas realizados ou decididos de 2000 a 2009, quatro foram sob a forma de apoio orçamental sectorial: África do Sul (*e-justice*, 2000 e 2004), Jamaica (2008), novamente a África do Sul (*Access to justice*, 2008) e Ruanda (2009).

59) Em referência à secção 4.1.1 («Repensar os projectos») das Linhas Directrizes n.º 2 (Apoio aos programas sectoriais), que visam manter presentes os objectivos mais amplos da abordagem sectorial, mesmo nos casos em que a abordagem por projecto deva ser seguida

Caso da África do Sul: e-justice

O programa *Support to the transformation of the Justice system: the e-justice programme* (apoio orçamental sectorial) foi realizado de 2000 a 2007, com um orçamento de 25 M €. Permitiu a interligação das jurisdições do país, a informatização de serviços judiciais que criaram fundos para os menores, para o Ministério Público e para as mulheres desfavorecidas, a da gestão de informações e da avaliação do funcionamento e a dos procedimentos penais. As acções relativas à comunicação, à formação, às questões referentes ao género e à modificação de práticas de gestão foram igualmente realizadas.

Este programa vasto e muito ambicioso permitiu uma importante melhoria em termos de transparência e fiabilidade da justiça. Porém, deu lugar a uma importante adaptação a médio curso, após a constatação de uma série de insuficiências na conduta e na gestão do programa.

Os avaliadores realçaram que um controlo débil dos resultados aquando da execução, bem como uma excessiva confiança dada aos criadores de programas informáticos e aos fornecedores de material, levaram a sérias dificuldades aquando da passagem da gestão em papel para a gestão informática.

A avaliação intercalar constatou uma situação não satisfatória para o pagamento das prestações variáveis e procedeu ao reenquadramento prevendo uma série de condições muito precisas quanto ao pagamento das duas últimas prestações. Assim, previu-se, a título de exemplo, um controlo mais rigoroso do comité de comando através da aprovação do seu relatório anual e do seu plano de acção, a reconstituição da estrutura da governação do programa e-justice, a aprovação de um lote de indicadores de resultados, ou ainda assistência técnica para uma das actividades que causava problemas ou a aprovação da auditoria de cada um dos dois exercícios financeiros anteriores.

O programa de reforma do sistema de segurança de 33 M € implementado na Jamaica visa apoiar a estratégia nacional de segurança adoptada pelo governo em 2007, cujos principais objectivos são o reforço do sistema de justiça e do Estado de Direito, a redução da criminalidade violenta e organizada, bem como a erradicação da corrupção no sector público. Assim, este programa comporta também uma componente relativa à justiça. No momento do pagamento da primeira prestação fixa e da primeira prestação variável, constatou-se o carácter frequentemente formal do cumprimento de várias condições previstas, com a necessidade de completar os elementos de informação sobre cada um dos pontos em questão. Esta mesma falta de informação levou, por outro lado, a considerar várias das condições específicas previstas para o pagamento da primeira prestação variável como não estando preenchidas, e originou, com uma particular evidência, a dificuldade relativa à condição que consiste na apresentação de um projecto de lei. Com efeito, ao passo que, no plano estritamente formal, a condição relativa à apresentação de um projecto de lei sobre a criação de um procurador anti-corrupção foi cumprida, verificou-se que a configuração considerada (gabinete do procurador instituído sob a forma de uma

comissão parlamentar) desconhecia o princípio da separação dos poderes e ainda não respeitava os princípios do Estado de Direito. Todos os problemas constatados sublinharam com vigor a necessidade de a Delegação da UE assegurar um acompanhamento próximo de reformas e um diálogo sectorial contínuo com o governo, no decorrer da implementação de um ABS, bem como definir não só os indicadores mas também as fontes de verificação e não se contentar, de seguida, com a sua análise superficial.

→ O fundo comum e os co-financiamentos conjuntos

As novas regras e os novos instrumentos da Comissão, simultaneamente, no âmbito do orçamento geral e do 10.º FED, incitam, doravante, as Delegações da UE a implementar programas de maior amplitude, em sintonia com a política do país beneficiário, implicando a parceria com outros financiadores, com vista a uma maior eficácia da ajuda.

O fundo comum destina-se a receber as contribuições da Comissão e de outros financiadores, e, se for o caso, do governo, a fim de financiar actividades definidas por comum acordo.

Um co-financiamento complexo: República Democrática do Congo, programa REJUSCO (2006)

O programa de reabilitação da justiça a leste da República Democrática do Congo (REJUSCO) dá continuidade a uma série de intervenções da Comissão Europeia e de outros financiadores de fundos, desde 2002, para reforçar o sector da Justiça na R.D. Congo, nomeadamente nas províncias do leste. O financiamento conjunto do programa pela CE (7,9 M €) e pelo co-financiamento do Reino da Bélgica (3,7 M €), dos Países Baixos (1,1 M €) e do Reino Unido (2,9 M €) permitiu duplicar o orçamento do programa e realizar actividades com os recursos da CE, como as ligadas à justiça e às jurisdições militares, constituindo, assim, um valor acrescentado, sobretudo quando se conhecem os comportamentos errados das milícias, dos soldados e os crimes cometidos com armas no leste do país.

No entanto, apesar da sua pertinência e da qualidade das suas intervenções, o programa que visava especificamente três resultados, a saber: i) contribuir para o funcionamento de capacidades funcionais dos lugares de justiça nas províncias do Leste (Norte e Sul de Kivu e no distrito de Ituri); ii) contribuir para o reforço do funcionamento da justiça nestes 3 locais, de maneira a lutar contra a impunidade e a assegurar processos justos e equitativos; e iii) aumento da confiança das populações das províncias do Leste, no seu sistema de justiça, protegendo (monitorização de processos e de locais de detenção) e sensibilizando as populações para os seus direitos e deveres, não pôde levar a bom porto o conjunto do seu programa de actividades por causa da sua complexidade, da multiplicidade de procedimentos e do contexto difícil, dificultando o seguimento do diálogo político sectorial. Algumas das dificuldades encontradas na montagem do co-financiamento já não se deveriam verificar após a modificação da regulamentação financeira da UE.

A avaliação intercalar destacou consequências negativas em termos de união institucional, de implicação do governo congolês e de apresentação de relatórios a este, dando a impressão de que o REJUSCO é um projecto de financiadores.

As condições de implementação de um co-financiamento conjunto são enunciadas de forma precisa⁶⁰. As mesmas levam a desaconselhar esta cooperação delegada na ausência de benefício para a União Europeia, em termos de visibilidade política e de reforço da eficácia da ajuda.

Consoante o caso e os resultados da análise do contexto, a CE pode ser a gestora dos fundos do programa financiado conjuntamente. Os outros financiadores assinam, então, com ela uma convenção de transferência. A Comissão pode, inversamente, desta vez no âmbito de uma convenção de delegação, confiar a um Estado, ou a outro país doador, a responsabilidade de gerir o programa financiado conjuntamente. A escolha desta modalidade de acção está sujeita a regras precisas de avaliação e de procedimento⁶¹.

Os fundos comuns podem igualmente ser geridos pelo Estado beneficiário, o que necessita de uma validação prévia do seu sistema de gestão financeira nos casos em que este pretenda recorrer aos seus próprios procedimentos («auditoria dos 5 pilares»). Por fim, a CE pode assinar convenções de contribuição com as organizações internacionais.

Um co-financiamento conjunto com convenção de transferência: República Democrática do Congo, programa Uhaki Safi

Este programa, em fase de instrução, tinha vários objectivos: i) melhoria da gestão administrativa e financeira e da gestão dos recursos humanos no sector da justiça (justiça, administração penitenciária, polícia); ii) identificação de lacunas profissionais, programas de formação permanente, reactivação de controlos internos; iii) reaproximação entre a justiça e o cidadão, pela renovação e construção de instalações judiciais e penitenciárias, audiências extra-jurisdicionais, uma campanha de sensibilização da população para os novos tribunais de paz, clínicas jurídicas, desenvolvimento da assistência judiciária; iv) prolongamento e reforço do programa «Género e luta contra a violência sexual»; v) implementação de um sistema de regulação de conflitos territoriais em duas regiões que associam ONG, o poder consuetudinário, a administração e o poder judiciário. Um co-financiamento conjunto é contemplado pela CE (10 M €), a Suécia (6 M €) e a Bélgica (2 M €), no âmbito de uma cooperação delegada. Será assinada uma única convenção de financiamento para o conjunto de financiadores, com a CE como líder. Cada doador assinará, de seguida, uma convenção de transferência para a CE para o conjunto da sua contribuição.

60) Cf. *Guidance*, § 4: «When to consider delegated cooperation».

61) Cf. *Guidance*, § 7 «The Commission delegates authority to other donors».

→ O recurso aos procedimentos específicos da Comissão

Quando o programa sectorial atinge um certo nível de maturidade, mas onde o apoio orçamental sectorial é excluído e o fundo comum é igualmente descartado, o recurso aos procedimentos específicos da Comissão para os projectos deve ser considerado para a adjudicação de contratos e a outorga de subsídios.

Por exemplo, pode ser a título de medida provisória para financiar actividades preparatórias na implementação de um apoio orçamental sectorial ou para apoiar o reforço das capacidades por meio de processos de assistência técnica.

Pode também ser quando os critérios para um ABS não são cumpridos ou quando o governo não está interessado.

O PAPS financiado deve, desta forma, inscrever-se no sistema de gestão do programa sectorial elaborado pelo governo, e constituir uma parte do mesmo, devendo comportar objectivos centrados na apropriação, coerência e harmonização, que se reflectirão na implementação e no acompanhamento deste programa.

3.2.4 Na ausência de uma estratégia sectorial: um apoio sob a forma de «projecto repensado»⁶²

Por diferentes razões, em certos países, pode não haver política ou estratégia sectorial para o sector da justiça.

Importa, nestas condições, que as Delegações da UE, através do diálogo político que estas conduzem com as autoridades do país, se dediquem a persuadi-las do carácter crucial, para o desenvolvimento do país e a redução da pobreza, de um funcionamento do sector da justiça conforme os princípios do Estado de Direito, com o objectivo de convencer o governo a empenhar-se na elaboração de uma estratégia sectorial para a justiça.

A ausência de estratégia sectorial no país não deve, porém, reduzir as ambições e levar necessariamente à escolha da «abordagem de projecto» tradicional. Importa, na medida do possível, adoptar uma abordagem «projecto repensado» que vise ajudar o governo, sempre que for viável, a orientar-se para um programa sectorial.

Neste contexto, o projecto repensado pode ter vários fins:

- *Aconselhamento e peritagem: elaboração de uma estratégia sectorial*

O objecto do apoio será, em primeiro lugar, a apresentação geral da abordagem sectorial ao governo, a fim de evidenciar as suas vantagens e os benefícios esperados. Será acompanhada, se necessário, por uma análise de documentos de estratégia produzidos pelo Ministério da Justiça e por outros actores-chave do sector, com os comentários que permitirão provocar as respectivas melhorias na perspectiva de um futuro de estratégia sectorial.

- *Reforço das capacidades institucionais*

A frequente debilidade da administração central da justiça torna necessária uma avaliação exacta da estrutura do ministério e dos processos de afectação no seio do mesmo. Se a avaliação, que pode ser conduzida no âmbito de uma especialização a curto prazo, confirmar o diagnóstico e preconizar modificações significativas, será essencial convencer as autoridades a implementá-las, na medida em que a elaboração, e depois a aplicação da política sectorial, se basearão, principalmente, neste ministério. Neste sentido, a estrutura de coordenação do sector da justiça é o segundo elemento para a preparação de uma abordagem sectorial.

A implementação ou o reforço de um sistema estatístico fiável, até mesmo limitado a dados de base, deve constituir uma prioridade, conforme lembrado anteriormente. Reside no sentido de que nenhuma política verdadeira pode ser elaborada na ausência de conhecimento dos resultados da actividade das unidades deste sector.

- *Reforço das capacidades das OSC*

A debilidade das OSC que intervêm no sector da justiça será evocada abaixo. Uma vez operada a sua identificação, é importante que as suas capacidades possam ser reforçadas.

A participação de OSC na elaboração da estratégia sectorial deve ser conseguida através de mecanismos de consulta que obedeçam aos princípios de base e às regras de boas práticas já definidas⁶³.

- *Infraestruturas e equipamentos*

Se a iniciativa se inscrever no âmbito de um pedido do governo que permita a apropriação de resultados pelo mesmo, com uma antecipação orçamental de custos de funcionamento e de afectações de profissionais induzidos por estes investimentos, podem ser incluídas.

3.2.5 A sociedade civil, um actor importante nos apoios à justiça

→ Valor acrescentado da implicação de organizações da sociedade civil nos apoios à justiça

As organizações da sociedade civil têm um grande papel a desempenhar na administração da justiça. As reformas do sector deveriam incluí-las como actores da reforma.

Com efeito, neste sector, tal como nos outros, as OSC têm tradicionalmente dois tipos de funções. A de «fornecer serviços» (consultas jurídicas gratuitas, assistência das partes nas audiências extra-jurisdicionais, informação, alimentação, formação, etc.), através dos quais fornecem por vezes, pura e simplesmente, a prestação do serviço, quando o Estado não está em condições de o prestar. O outro tipo de função concentra-se em actividades de «defesa ou controlo» (exemplo: organizar actividades de defesa para a modificação de textos no parlamento, mobilizar clientes ligados à defesa de um

62) Em referência à secção 4.1.1 («Repensar os projectos») das Linhas Directrizes n.º 2 («Apoio aos programas sectoriais»), que visam ter em mente os objectivos mais vastos da abordagem sectorial, mesmo nos casos em que deva ser seguida a abordagem por projecto.

63) Linhas directrizes n.º 2, § 3.6 «Papel das diferentes partes interessadas».

direito ou de uma categoria de pessoas sujeitas a julgamento, fazer a observação de processos através da publicação de relatórios, monitorizar as condições de detenção nas prisões, etc.).

Nos países ACP, encontramos OSC que asseguram estas duas funções. Contudo, neste sector, as OSC nacionais são frequentemente pouco numerosas, por vezes mal vistas pelo poder instituído e, por vezes, até expostas à defesa de privilégios de corpos profissionais constituídos. Por exemplo, em inúmeros países, as Ordens limitaram o papel das clínicas legais ou auxiliares jurídicos à mera informação, pois os advogados recusam-se a partilhar o seu monopólio com outros intervenientes. Mas ao recusarem a partilha de tarefas num estatuto regulamentado, não têm meios para controlar a qualidade, frequentemente em detrimento das pessoas sujeitas a julgamento mais desfavorecidas, mulheres, crianças, comunidades distantes que só podem recorrer a auxiliares jurídicos.

→ Cartografia dos actores da sociedade civil

Aquando da identificação e da formulação de um programa de apoio à reforma da justiça, convém prestar particular atenção à identificação destes actores e à cartografia do seu papel (prestação de serviços versus defesa), da sua missão e dos seus objectivos estratégicos, das relações que estabelecem com o governo, dos pontos fortes e fracos que evidenciam na realização dessa missão. Uma visão clara da forma como estes podem inscrever-se num processo de reforma e contribuir para a mesma é um elemento prévio importante para a operacionalização do seu papel num programa.

A cartografia das OSC por vezes realizada nos países ACP origina, frequentemente, uma afluência de associações, sendo que a maior parte delas só foi constituída para recolher um subsídio com vista à realização de um projecto, e não para uma existência efectiva. No sector da justiça, as OSC, cuja actividade se centra em informação jurídica, assistência jurídica, monitorização de condições de detenção, observação de processos ou reinserção de menores, são muitas vezes débeis e pouco estruturadas.

Aquando da identificação do programa, é essencial reservar uma parte da acção ao reconhecimento das OSC activas e eficazes no sector. Desde o início do programa de apoio, ou idealmente antes deste, será útil reforçar fortemente as suas capacidades, dispensando-lhes, nomeadamente, a formação necessária a fim de lhes permitir participar de forma útil num diálogo e numa coordenação sectorial, e depois, eventualmente, na implementação do programa de apoio à reforma (por exemplo, através da participação num convite para apresentação de propostas).

→ Assegurar a presença das organizações da sociedade civil nas instalações de coordenação sectorial e de controlo do programa

A questão da representação dos actores não estatais nos mecanismos de coordenação e de controlo é uma questão muitas vezes sensível para um governo, e precisa do estabelecimento de um diálogo para que a montagem institucional proposta seja bem compreendida e aceite.

Aquando da elaboração da política sectorial, as OSC identificadas deverão estar associadas aos trabalhos de ateliês que permitam definir os objectivos e o desenrolar do programa sectorial. Seguidamente, elas deverão ocupar um lugar efectivo no seio do comité de controlo e dos comités técnicos que serão implementados. As OSC seleccionadas deverão também incluir ONG internacionais activas no sector da justiça no país.

Em certos casos, é útil completar esta presença nos comités de controlo através da negociação de indicadores da matriz de condicionalismos relativos à consulta regular dos actores não estatais. Por exemplo, é o caso do programa sectorial por ajuda orçamental «*Access to Justice*», na África do Sul (ver abaixo quadro n.º 5): 3 indicadores de 2 prestações variáveis deste programa referem-se à organização de consultas anuais entre governo e sociedade civil, o primeiro sobre os Direitos Humanos e os direitos constitucionais (a estabelecer numa província), o segundo sobre o processo de uma consulta entre a sociedade civil e os departamentos da justiça e da polícia (em cada uma das províncias), o terceiro sobre a organização de um fórum de OSC (numa província).

→ Assegurar a participação de OSC na implementação do programa

Consoante os contextos, é útil favorecer o estabelecimento de parcerias entre o(s) Ministério(s) em questão e as OSC. Este tipo de medidas precisa de conduzir, antes de mais nada, uma análise precisa do valor acrescentado do trabalho com as OSC para, por um lado, não enfraquecer a autoridade estatal na realização de actividades que se poderão destacar plenamente do poder público e, por outro lado, utilizar plenamente o potencial das OSC.

A conclusão de parcerias com as OSC pode constituir, assim, um resultado obtido através de um programa de apoio a uma reforma e concretizar-se em indicadores específicos. O programa «*Access to justice*», na África do Sul, inclui, por exemplo, um indicador sobre o aumento atingido do número de OSC que prestam assistência jurídica nas zonas rurais e nas *townships*.

Caso dos Camarões: Melhoria das condições de detenção e dos direitos da defesa

As fases I e II do PACDET tinham como objectivos a melhoria das condições de detenção dos reclusos e a redução dos prazos da prisão preventiva. De entre as actividades realizadas, as Ordens assinaram acordos com o PACDET para fornecer os serviços de advogados aos pobres. Várias OSC parceiras do PACDET participaram num programa de monitorização e humanização das condições de detenção. Registou-se uma redução do número de detidos nos estabelecimentos penitenciários abrangidos por estes programas, uma melhor colaboração entre as OSC e o Estado e uma tomada a cargo de reclusos por este.

→ Assegurar a participação de OSC nas actividades de defesa e/ou de monitorização do progresso e do impacto de uma reforma

No que se refere ao apoio operacional das ANE, são possíveis vários tipos de modalidades: (a) apoio por meio de um componente específico do programa sectorial, ou (b) por um programa independente concebido de forma complementar ao programa orçamental sectorial. Nos dois casos, tendo em conta que se trata de actividades sensíveis, convém ter em atenção a preservação da independência de acção das OSC implicadas.

- *Componente de apoio às ANE no âmbito do programa sectorial*

No programa «*Access to justice*» implementado na África do Sul, realça-se, ao lado de um apoio orçamental sectorial (20 M €), um financiamento sob a forma de uma abordagem de projecto (5 M €) consagrada a convites para apresentações de propostas destinados às OSC. Para preservar a independência de acção das ANE, este componente é criado de forma *centralizada* pela Delegação da UE⁶⁴.

- *Programa independente concebido de forma complementar ao programa orçamental sectorial*

No Quênia, foi criado pelos financiadores um recurso de apoio às ANE («*Democratic Governance Facility*»), com vista a estabelecer mecanismos de apoio estruturados e operacionais que permitam a sua implicação na reforma apoiada pelo programa de apoio sectorial «*Governance, Justice, Law and Order Sector*» (GJLOS).

Para preservar a independência das ANE, os financiadores, animados pelo desejo de apoiar as ANE, alimentaram um fundo comum diferente daquele que foi criado para apoiar os ministérios, os departamentos e as

agências do GJLOS. Este recurso tinha dois objectivos principais: facilitar a participação das ANE nos espaços de diálogo sectorial do programa GJLOS e a outorga de subsídios bem como o reforço das capacidades das ANE *nas prioridades temáticas próximas das do programa GJLOS*. Estas temáticas foram posteriormente completadas de forma a responderem ao novo contexto político que se seguiu à crise pós-eleições de 2007. Agora que o programa GJLOS chegou ao fim, este último objectivo tornou-se prioritário.

As actividades das ANE são seleccionadas através de apresentações de propostas ou, para algumas delas, através de subsídios para o funcionamento. O Recurso não apoia as ANE no seu papel de prestadoras de serviços, mas constitui antes uma alavanca que permite alcançar os objectivos de reforma a longo prazo por meio da defesa, de iniciativas de monitorização e de sensibilização do público em matéria de governação (transparência, responsabilidades e luta contra a corrupção), Direitos Humanos, reforma dos sistemas judiciário, penal e de segurança, etc.).

No que diz respeito às modalidades práticas do reforço de capacidades, a fim de evitar o carácter infrutífero dos convites para apresentação de propostas, gerador de atrasos importantes na execução do programa, é desejável limitar os objectivos fixando-os de forma realista perante as possibilidades das OSC.

Um importante trabalho de informação prévio, por meio de reuniões realizadas sucessivamente nas diferentes regiões em questão, deverá ser realizado com a intenção das OSC antes do lançamento dos convites para apresentação de propostas.

Por fim, deveriam poder ser obtidos compromissos precisos por parte do governo, a fim de garantir a perenidade das acções realizadas pelas OSC através de subsídios conseguidos após a apresentação de propostas. O diálogo político apresenta particular importância sobre este ponto.

3.3 INDICADORES

3.3.1 Tipos e exemplos de indicadores

Nas suas Linhas Directrizes n.º 2, a Comissão⁶⁵ retém quatro tipos de indicadores.

O primeiro, que diz respeito *aos indicadores de desempenho*, mede os recursos financeiros injectados no âmbito do projecto e as medidas administrativas tomadas durante o projecto, sem que com isso seja o objecto das actividades do projecto.

Exemplos: especialização, disponibilização de pessoas e equipamentos para o projecto, criação de um novo serviço administrativo prévio ao lançamento do projecto.

64) Além da acção desenvolvida pelo ministério em colaboração com as OSC, previu-se apoiar a acção reivindicativa e de defesa das OSC de maneira independente, em particular daquelas cujas prioridades poderão ser distintas das do governo. O convite para apresentação de propostas prevê o apoio e o reforço das OSC nos domínios do acesso à justiça, o conhecimento por parte das populações pobres e vulneráveis nos seus direitos constitucionais, bem como o reforço do diálogo político com o governo e as instituições, nomeadamente legislativas (DTAs, ponto 1.1).

65) Linhas Directrizes n.º 2, § 5.5.2 Indicadores do quadro de avaliação do desempenho e do PAPS.

Pelo contrário, as outras três categorias de indicadores permitem assegurar o acompanhamento de um projecto:

- **Indicadores de realizações directas:** medem as consequências imediatas e concretas dos recursos utilizados e das medidas tomadas.

Exemplos: número de formações ministradas, número de edifícios construídos ou renovados, equipamentos fornecidos, textos elaborados e adoptados pelo governo/depositados no Parlamento.

- **Indicadores de resultado:** medem os resultados medidos a nível dos beneficiários, abrangendo os resultados da utilização e a satisfação dos produtos e serviços.

Exemplos: número de detidos que beneficiam da ajuda legal, número de pessoas com acesso aos serviços prestados pelo sistema judiciário.

- **Indicadores de impacto:** medem as consequências dos resultados em função dos objectivos do programa.

Exemplos: redução da taxa de pessoas em prisão preventiva em relação aos detidos condenados, redução no atraso judiciário.

Sabendo que os indicadores devem ser elaborados em função dos objectivos e dos resultados obtidos pelos programas, a sua qualificação nestas categorias pode variar.

Por exemplo, a modernização de um currículo de formação pode ser uma realização directa com base na especialização apropriada trazida pelo projecto, mas pode ser igualmente um indicador de resultado quando resulta de um reforço das capacidades pedagógicas pelas actividades do projecto.

Outro exemplo, o aumento do número de recursos à resolução alternativa de litígios é um indicador de resultado, se a resolução alternativa tiver sido introduzida pelo projecto, enquanto se trata de um indicador de impacto se o projecto tiver como objectivo o reforço do funcionamento de uma resolução alternativa por uma série de actividades como campanhas de sensibilização, formação específica de advogados ou de outros profissionais, etc.

Abaixo apresentamos, a título de exemplo, indicadores possíveis para certos domínios ou subsecções da justiça, reagrupados em rubricas organizadas por ordem alfabética mas que não podem, em caso algum, ser considerados exaustivos. Certas organizações conseguiram desenvolver séries mais completas de indicadores nos quais é possível inspirar-se⁶⁶.

Acesso à justiça

- Apresentação de um projecto de lei que simplifique a outorga da assistência judiciária;

- Criação, e posterior aumento, do orçamento atribuído à remuneração de advogados que intervêm para prestar assistência judiciária;
- Aumento da percentagem de audiências extra-jurisdicionais;
- Elaboração de brochuras de informação jurídica pelo Ministério da Justiça.

Melhoria dos métodos

- Realização de uma auditoria com vista à avaliação de métodos de funcionamento das jurisdições;
- Organização de ateliês de reflexão sobre a melhoria dos métodos com o conjunto dos actores do sector da justiça;
- Prazo de tratamento dos processos⁶⁷.

Ética profissional

- Realização de ateliês de reflexão que reúnam sucessivamente o conjunto de magistrados para a elaboração de uma recolha de princípios de deontologia;
- Novo código deontológico aprovado e popularizado;
- Missões de inspecção aprofundadas de jurisdições (N... ano 2, N... ano 3);
- Missões de inspecção aprofundadas de estabelecimentos penitenciários (N... ano 2, N... ano 3);
- Acções de comunicação sobre os processos disciplinares abertos (N... ano 2, N... ano 3) e solucionados.

Resolução alternativa de litígios

- Aumento da percentagem dos casos tratados segundo o(s) modo(s) alternativo(s) existente(s) ou criado(s).

Reforma legislativa

- Conformidade da legislação com as normas internacionais;
- Reformulação de códigos que pode visar vários objectivos: uma sistematização, uma harmonização, uma modernização, a integração da justiça consuetudinária;
- Criação de novos códigos (por exemplo: administrativos, comerciais).

Desenvolvimento institucional do Estado de Direito

- Apresentação ao Parlamento de um projecto que garanta a independência dos juizes em relação ao poder político;
- Apresentação ao Parlamento de um projecto de lei sobre o estatuto da magistratura.

Capacitação dos actores da justiça

- Criação e implementação efectiva das escolas destinadas à formação inicial e contínua dos actores do sector da justiça (juizes e procuradores, escrivães, advogados, agentes penitenciários, agentes policiais)⁶⁸;
- Formação inicial de N... assegurada;
- Formação contínua de N... assegurada.

66) www.undp.org/oslocentre/docs05/cross/Justice%20Indicators%20Background%20Paper.pdf

67) Ver mais acima, p. 63.

Reforço dos meios

- Informatização: recrutamento de técnicos informáticos para o Ministério da Justiça;
- Informatização: aumento da linha orçamental consagrada às compras de material informático (+ N%);
- Informatização: taxas de equipamento das jurisdições por tipo de jurisdição.

Sector penitenciário

- Publicação de um novo decreto sobre o funcionamento dos estabelecimentos penitenciários;
- Apresentação de um projecto de lei que limite, em todas as matérias, a duração da prisão preventiva (detenção durante a instrução, tensões entre o fim da instrução e o julgamento);
- Apresentação de um projecto de lei ou publicação de um decreto que melhore as condições da liberdade condicional;
- Percentagem de aumento das superfícies exploradas pelas instalações penitenciárias;
- Número de novos enfermeiros penitenciários;
- Número de novos educadores penitenciários;
- Número de novos educadores afectos aos estabelecimentos educativos para menores;
- Número e tipo de programas de reinserção social dos detidos;
- Número de reclusos incluídos nos programas de reinserção social;
- Percentagem do pessoal penitenciário incluído nas formações de «Direitos Humanos»;
- Número de recursos a penas alternativas.

Serviço estatístico

- Criação de uma direcção/gabinete de estatística no Ministério da Justiça ou no gabinete do Chief Justice;
- Afectação de, pelo menos, um especialista em estatística nessa direcção;
- Elaboração de uma compilação de princípios de deontologia submetida à análise das assembleias-gerais de magistrados;

- Publicação do decreto relativo ao código deontológico;
- Novas nomeações para o reforço de serviços de inspecção judiciária e penitenciária;
- Percentagem de tribunais que transmitem as suas estatísticas anuais de actividades em relação ao número total de jurisdições: 80% (ano 1), 100% (anos 2 e 3);
- Percentagem de estabelecimentos penitenciários que transmitem as suas estatísticas mensais de detidos: número de arguidos e número de condenados, 80% (ano 1), 100% (anos 2 e 3); quadro com a data de detenção para todos os detidos e a data de fim da pena para os condenados, 80% (ano 1), 100% (anos 2 e 3);
- Publicação pela direcção estatística de um relatório anual sobre a actividade do conjunto das jurisdições, que intervenha nos anos 2 e 3 do programa.

Por outro lado, de cada vez que os números possam ser desagregados por género, é indispensável prever os indicadores para os dois géneros.

3.3.2 Por outro lado, de cada vez que os números possam ser desagregados por género, é indispensável prever os indicadores para os dois géneros.

Os indicadores de desempenho incluídos enquanto critérios de pagamento são geralmente baseados nos resultados. No sector da justiça, este tipo de indicadores poderá só estar disponível de forma limitada, pois as estatísticas e/ou referências de base podem ser inexistentes ou pouco fiáveis, ou este tipo de indicador poderá ser difícil de obter no decurso do programa. Assim, parece ser necessário incluir alguns indicadores de processo no programa, permitindo obter progressivamente o indicador de resultados, nomeadamente de maneira a poder introduzir um indicador de resultados no domínio em questão aquando de um eventual apoio orçamental posterior no mesmo sector. De qualquer modo, é necessário que estes indicadores estejam claramente definidos e medidos, de forma a serem uma fonte de verificação, em vez de uma fonte de dificuldades na sua interpretação com as autoridades do país beneficiário.

Indicadores de pagamento

Exemplo 1: África do Sul, *Access to justice* (2009-2012)

Justiça alternativa para as pessoas vulneráveis:

- Criação de 15 (ano 1), depois 30 (ano 2), gabinetes comunitários de conselho;
- Assinatura de 20, depois 30, Service Level Agreements para reforçar a capacidade destes gabinetes;
- Criação de 250, depois 280, Equality Courts (luta contra as discriminações);
- Desenvolvimento de um programa nacional de luta contra as discriminações;
- Aumento de 15% ao ano do número de casos regulados por modos alternativos de regulação de conflitos.

Melhoria do conhecimento dos seus direitos constitucionais pelas pessoas vulneráveis e pelos grupos marginalizados:

- 70.000, depois 100.000, pessoas abrangidas pelos programas sobre os direitos constitucionais;
- 60, depois 120, SLA assinados com OSC;
- 15.000, depois 30.000, refugiados e imigrantes abrangidos pelos programas comunitários de apoio;
- 9 consultas regionais e 1 consulta nacional, pelas OSC, pela rede de OSC e pelo governo, sobre as questões dos Direitos Humanos;
- 1.200, depois 2.400, quadros de OSC abrangidos pelos programas de capacitação;
- 60%, depois 90% de OSC que tenham participado em acções de diálogo público.

Exemplo 2: Ruanda, *Justice, Reconciliation, Law and Order Sector* (2009-2013)

- Percentagem de aumento do número de casos julgados em matéria civil, comercial e penal (excepto o genocídio): 20% (ano 1), 20% (ano 2), tendo por base os números estabelecidos em 2008;
- Percentagem de aumento do número de casos sujeitos aos tribunais pelo Serviço Nacional de Procedimentos Criminais: 20% (ano 1), 20% (ano 2);
- Percentagem de condenados por genocídio que tenham cumprido a sua pena de TIG: 60% (ano 1), 75% (ano 2), com base em 53% de execução de pena em 2008;
- Diminuição da percentagem de sobrepopulação prisional: 125% (ano 1), 110% (ano 2), com base numa percentagem de 130% constatada em 2008.

A avaliação dos objectivos alcançados determinará os objectivos a fixar para os dois anos seguintes (programa de apoio orçamental sectorial posterior). Para o pagamento, a avaliação fixa quatro níveis de alcance dos objectivos com atribuição de pontos. O resultado final determina o nível de pagamento (assim, uma classificação final de 0,75 terá como consequência um pagamento de 75%).

3.3.3 Indicadores a evitar

A parte contratante, obrigada a respeitar as obrigações previstas pela convenção de financiamento, é o governo do país beneficiário. Quando o objectivo final procurado é a adopção de uma lei (por exemplo: estatuto da magistratura, organização do sistema penitenciário, novo código penal, etc.), a tentação de fazer da votação de uma lei uma condição de pagamento de uma prestação variável poderá ser grande. Isto equivaleria a assumir um grande risco, na medida em que o governo pode enfrentar uma resistência do seu Parlamento, cuja acção, pelo menos num regime democrático, ele não domina.

Assim, nesta hipótese, é também recomendável limitar o indicador à apresentação do projecto de lei sobre o gabinete do Parlamento, acção que cabe ao próprio governo. Pelo contrário, é imperativo que uma avaliação seja efectuada pela Delegação da UE sobre o conteúdo e o custo do projecto de lei depositado, que deverá responder aos objectivos fixados pela estratégia conforme apoiada pela UE.

No que diz respeito à realização de processos disciplinares contra actores do sector da justiça, a fixação de um

número predefinido de processos criminais a instaurar será pouco adaptada. A fixação de uma percentagem de processos criminais em relação ao número de relatórios de inspecção que depreendem a existência de infracções parece igualmente oportuna, na medida em que a tentativa existirá de uma manipulação da conclusão dos relatórios, a fim de evitar a obrigação de um processo criminal. Aplica-se o mesmo raciocínio a indicadores que visarão medir, por exemplo, o número de detenções de suspeitos, ou de investigações e processos penais instaurados pelas autoridades policiais e judiciais.

De forma mais geral, tendo em conta a particularidade da «matéria» que constitui o sector da justiça, os indicadores não podem ser exclusivamente quantitativos, pois para a UE importa não reforçar apenas a eficácia, mas também, e sobretudo a qualidade do funcionamento da justiça, nomeadamente em termos de princípios do Estado de Direito e dos Direitos Humanos. Assim, aquando da análise da existência, pode-se, por exemplo, ser levado a constatar um prazo muito longo para chegar ao julgamento, entre o fim da investigação ou da instrução e o dia do julgamento e, consequentemente, uma percentagem muito elevada

de detidos em prisão preventiva, em relação ao número total de condenados. Se estes dois elementos forem sinal de um mau funcionamento do sistema judiciário penal, que não chega a pronunciar as sentenças num prazo satisfatório, escolher como indicador um prazo fixo de julgamento por tipo de casos ou uma percentagem obrigatória de diminuição do número de arguidos em relação ao número de condenados poderá ter efeitos perversos consideráveis, onde os juízes serão então incitados a «despachar» os casos julgando os acusados de forma expedita, no desrespeito pelos seus direitos elementares⁶⁹.

3.4 Recomendações sobre as modalidades de ajuda

3.4.1 A abordagem «projecto repensado»⁷⁰

→ Assistência técnica (AT) ligeira

No que diz respeito a princípios tais como os enunciados nas Linhas Directrizes n.º 3 («Para uma cooperação técnica mais eficaz»), o recurso a uma unidade paralela está, em princípio, excluído, salvo situação particular que convém justificar.

A solução de uma assistência técnica ligeira localizada no seio do ministério principal (*a priori*, o Ministério da Justiça) parece ser a mais adaptada. O trabalho quotidiano ao lado dos responsáveis do sector da justiça permite, efectivamente, assegurar, nas melhores condições, a tarefa de aconselhamento e especialização. É evidente que o seu objectivo é melhorar a apropriação dos resultados da acção por parte dos beneficiários.

Então, coloca-se a questão do carácter local ou internacional da AT. Se a redução dos custos de transacção resultante do recurso a uma AT local se manifestar, tal como a maior facilidade do seu recrutamento e a probabilidade do seu conhecimento do direito do país e das circunstâncias locais, é preciso sublinhar os eventuais riscos de enorme proximidade com os beneficiários e de uma independência insuficiente da AT local.

A estas considerações gerais, é preciso acrescentar o carácter específico da missão confiada à AT, num projecto destes, que quando se centra na implementação de uma estratégia sectorial e coordenação no sector, requer o recurso a uma ou várias AT munidas das competências necessárias para levar essas tarefas a bom porto.

→ Melhor recrutamento da AT

Os fracassos de certas AT evidenciados pelos relatórios de monitorização e de avaliação mostram os limites de um recrutamento que só se baseia em uma avaliação da oferta do prestador com *curriculum vitae*. Conforme recomendado nas Linhas Directrizes n.º 3, parece ser indispensável, por um lado, proceder de forma sistemática a uma entrevista com o(s) candidato(s) a assistentes técnicos, e, por outro lado, quando estes candidatos tenham cumprido anteriormente missões da mesma natureza, verificar a

pertinência das informações fornecidas no CV assim como durante a eventual entrevista. O procedimento de avaliação deverá ter devidamente em conta estes elementos.

→ Reserva de especialização a curto prazo

Uma importante especialização a curto prazo deverá, se for o caso, estar prevista, em particular para as acções de reforço de capacidades que passam muitas vezes por acções de formação. Da mesma forma, a etapa anterior importante que constitui a identificação das OSC activas no sector da justiça, depois a eventual formação das mesmas sobre a técnica de resposta a um convite para apresentação de propostas, pode justificar o recurso a uma especialização a curto prazo. A AT deverá poder ter recurso de forma flexível, com o acordo da ON e da Delegação da UE.

→ Duração suficiente do projecto

É preciso sublinhar a absoluta necessidade de prever uma duração suficiente para a implementação do projecto. Com efeito, os prazos induzidos pelos procedimentos do FED têm como consequência o facto de o projecto não poder ser realizado de forma útil no interior de um prazo que se limitará a dois anos. Neste ponto, três anos constitui o prazo mínimo de realização. A necessidade de um prazo suficiente é da maior evidência, uma vez que a Comissão implementa frequentemente programas dotados de orçamentos muito importantes.

→ Manutenção de ateliês

Para a definição das orientações da política sectorial, a título da consulta das partes interessadas, os termos de referência deverão prever a organização de ateliês pluridisciplinares que associem os profissionais do sector, reunidos por temas, e os representantes de OSC.

→ Utilização das experiências adquiridas

Com vista à melhoria do funcionamento das jurisdições, inúmeros projectos previram, merecidamente, a utilização de uma informática judiciária. Este processo, muito complexo, exige uma implementação delicada (ver quadro n.º 6). Como um grande número de projectos inclui o desenvolvimento de um programa de constituição de dados e de gestão de registos judiciais, seria útil prever a possibilidade de obter comunicação e utilizar um programa informático da mesma natureza, já existente noutro país, com as eventuais adaptações necessárias. O projecto e os respectivos contratos deverão até mesmo prever, para o futuro, que o programa desenvolvido no âmbito do projecto possa ser utilizado por um país terceiro, o qual receberá, por parte da Comissão, o financiamento de um apoio ao sector da justiça.

3.4.2 O apoio sectorial

→ Um processo de reforma inscrito a longo prazo

É preciso contemplar o facto de o apoio sectorial se inscrever num processo de reforma que se destaca a longo prazo. A solução passa então pela definição de

69) Em Madagáscar, foi realizada uma experiência para acelerar o julgamento de casos penais em tribunais-piloto, a qual permitiu uma melhor organização dos procedimentos internos, mas, por vezes, levou os tribunais a recusarem sistematicamente o adiamento de um caso para uma data posterior, quando essa medida era indispensável para a audição de uma testemunha ou para a intervenção de uma vítima.

70) Em referência à secção 4.1.1 («Repensar os projectos») das Linhas Directrizes n.º 2 (Apoio aos programas sectoriais), que visam ter em conta os objectivos mais vastos da abordagem sectorial, mesmo nos casos em que a abordagem por projecto deva ser considerada.

prioridades, em função do contexto do país, a fim de avançar de forma dinâmica, por etapas. O diálogo de política sectorial encontra aqui todo o seu sentido, de preferência num enquadramento coordenado com outros financiadores, de forma a aumentar as possibilidades de obter compromissos definitivos por parte do governo.

Em certas situações, a disfunção do sector da justiça (pena de morte, justiça por ordem do poder executivo, juízes corruptos, actos de violência constantes nas instalações da polícia, condições de detenção desumanas) conduz necessariamente à interrogação sobre a correcção e a extensão de um apoio sectorial, mesmo que, no plano técnico, os critérios de elegibilidade sejam cumpridos.

Quando as violações dos Direitos Humanos são originadas por disfunções do sistema judiciário, ou por uma falta de capacidades dos profissionais de justiça, como é frequentemente o caso, e se, por outro lado, todas as condições de um apoio orçamental sectorial estiverem reunidas, os indicadores de pagamento das prestações que se referem a estes domínios sensíveis poderão ser negociados com o governo e permitirão demonstrar a vigilância dos financiadores quanto a este assunto. A identificação destes pontos fracos pode também levar à elaboração de um programa de acção que pode comportar várias etapas, começando pelas mudanças consideradas como sendo prioritárias.

Pelo contrário, face a uma situação onde se cometem violações massivas e graves com o aval do governo, seja por se tratar de uma política do Estado, seja porque o Estado não persegue os autores destas violações e não exerce a responsabilidade de proteger quem lhe compete, esta modalidade de financiamento deverá ser afastada, pois isso equivaleria a apoiar essas violações.

→ As despesas a favor de serviços responsáveis por garantir a segurança

As interrogações que podem ser formuladas sobre o carácter seguro de certas despesas não deveriam constituir um obstáculo ao apoio ao sector da justiça. Convém, efectivamente, sublinhar que, não obstante o carácter igualmente repressivo por natureza da actividade de determinados serviços deste sector, o apoio a prestar visa, na realidade, a protecção dos direitos da pessoa.

Assim, no que diz respeito aos serviços policiais, o reforço das suas capacidades pode integrar uma formação centrada nos Direitos Humanos, ou que integre esta dimensão nas outras formações ministradas. Da mesma forma, um apoio que tenha como objectivo disponibilizar à polícia o equipamento e as técnicas de polícia científica permite-lhe centrar a sua actividade na investigação de indícios e de provas materiais, o que permite reduzir consideravelmente a necessidade de obter a

confissão e os riscos de recurso a actos de violência contra os suspeitos.

Da mesma maneira, o apoio ao sector penitenciário viu-se a braços, numa primeira fase, com fortes reticências. Na realidade, parece que os apoios a este sector permitem remediar as condições de existência degradantes dos detidos, renovando os edifícios penitenciários, implementando um mínimo de acompanhamento médico e prevendo novas modalidades de funcionamento dos estabelecimentos.

→ Diálogo aprofundado de política sectorial

É preciso insistir aqui no carácter indispensável de um diálogo aprofundado com vista à elaboração da política sectorial. As insuficiências ou imprecisões deste processo têm uma natureza que afecta a qualidade do apoio sectorial implementado⁷¹. Parece, assim, oportuno sugerir que, no início da identificação de um eventual ABS no sector da justiça, uma informação completa ou uma formação seja ministrada às partes interessadas quanto aos procedimentos e condicionalismos do apoio orçamental sectorial, para que o diálogo sobre a política sectorial se possa desenrolar nas melhores condições.

Neste estágio inicial, os procedimentos elaborados para acompanhamento e avaliação deverão estar pensados e ajustados.

→ Reformas legislativas e indicadores

Desde que o processo de reforma no âmbito de um apoio ao sector da justiça implique reformas legislativas, a questão dos indicadores que permitem medir o desenvolvimento desta parte do programa ou constituir critérios de pagamentos das prestações variáveis coloca dificuldades incontestáveis.

Como foi anteriormente realçado, não se pode fazer referência à votação de um projecto de lei, na medida em que esta depende do Parlamento e não do governo signatário da convenção de financiamento. Se parece fazer sentido tomar como critério a apresentação do projecto de lei ao Parlamento, também é certo que este indicador deve igualmente implicar que o conteúdo desse projecto de lei seja imperativamente examinado, a fim de garantir a sua conformidade com os princípios do Estado de Direito.

Para o estabelecimento destes indicadores, a exemplo do dispositivo incluído no projecto de apoio orçamental geral com uma componente de justiça no Haiti (ver acima o quadro n.º 2), cada indicador deverá enunciar claramente a fonte de verificação, a motivação, o critério e o risco. Esta obrigação não deverá ser vista como uma limitação burocrática, mas como algo que permite aos criadores do programa interrogarem-se sobre a pertinência do indicador considerado.

71) A revisão intercalar para a África do Sul observou a existência de dificuldades no desenrolar do programa sectorial «Access to justice» e atribuiu-as às insuficiências do consenso existente entre as partes, aquando da concepção das actividades.

Criar uma informática judiciária

Informatizar um tribunal não significa colocar computadores nos gabinetes dos escrivães. Trata-se, pelo contrário, de um processo longo e complexo, repleto de armadilhas, que torna necessária uma forte adesão por parte dos utilizadores, que é importante suscitar, na medida em que se supõe o abandono de práticas e rotinas anteriores e a implementação de uma organização inteiramente nova.

- Se a informatização não se resumir à disponibilização de material informático, esta deverá constituir a primeira etapa do processo. Então, o computador é apenas utilizado como uma máquina de escrever aperfeiçoada, mas os utilizadores (os escrivães, mas também os magistrados) poderão familiarizar-se com a nova ferramenta.
- Um projecto de informatização deverá permitir a consulta das bases de dados de jurisprudência e de direito. Este acesso à jurisprudência, ao jornal oficial e aos textos de lei permite uma melhor aplicação da legislação.
- O programa de gestão de registos judiciais associa uma base de dados alimentada desde a chegada de novos casos civis e penais, e um tratamento de texto que permita, aquando da edição dos documentos, a fusão automática com os dados registados, tendo o sistema na sua memória as «grelhas» das diferentes categorias de documentos.
- A implementação do dispositivo origina o desaparecimento de múltiplos registos manuais, situação fortemente perturbadora para o pessoal.
- Origina uma uniformização e uma modificação das práticas anteriores de gestão dos registos, com um processo de definição das necessidades pelos utentes por intenção do prestador informático, se o programa for desenvolvido no país em questão. Deverá ser contemplado um tempo suficiente para esta fase, que é crucial.
- O programa deverá ser testado durante um período de tempo suficiente, de preferência num tribunal-piloto de pequena dimensão. Importa resistir à forte procura do beneficiário que geralmente pretende a informatização imediata da jurisdição da capital.
- Deverá existir um importante apoio em termos de pessoal para a recolha de dados do conjunto dos processos em curso. Limitar a informatização à introdução de novos registos força os escrivães a utilizar o sistema manual antigo e o sistema informático novo. Esta sobrecarga de trabalho desencoraja os utilizadores e assinala mais frequentemente a dificuldade do processo.
- O programa deverá integrar um módulo que permita a extracção automática de estatísticas de actividade.
- Não há lugar para prever «a informatização dos arquivos», como se vê, por vezes, acontecer nos termos de referência de certos projectos. Este conceito não tem, efectivamente, significado, pois a pesquisa de precedentes opera-se através de uma simples interrogação da base de dados do sistema. No que diz respeito aos casos mais antigos, a recolha de dados que correspondem aos casos já julgados constitui uma tarefa colossal, que não é possível contemplar (não foi realizada em nenhum país desenvolvido).
- A arquitectura técnica que permite às jurisdições, a termo, comunicar entre si, bem como com o Ministério da Justiça (dispositivo do tipo *Intranet*) deverá ser contemplada.
- A possibilidade de receber dados provenientes de serviços policiais e de trocar dados com os estabelecimentos penitenciários deverá estar prevista (programas compatíveis, ligações à *Intranet*).
- Deverá existir previamente uma equipa de técnicos informáticos no seio do Ministério da Justiça, que esteja sempre disponível para responder às necessidades dos utilizadores e nomeadamente intervir em caso de avarias do sistema.
- O aumento do orçamento de funcionamento associado ao custo elevado da manutenção e dos consumíveis deverá ser antecipado pelo Ministério da Justiça.

4. RESPOSTAS ADAPTADAS AOS PAÍSES EM SITUAÇÃO DE FRAGILIDADE

A definição utilizada pela CE, no seu Comunicado de 2007, sobre as situações de fragilidade⁷² apoia-se na adoptada pela OCDE/CAD, em 2007⁷³, segundo a qual um Estado frágil é um Estado «cujas instâncias estatais não têm a capacidade e/ou a vontade política de assumir as funções essenciais para fazer diminuir a pobreza e promover o desenvolvimento nem de assegurar a segurança da população e o respeito pelos Direitos do Homem».

A fragilidade não se mede unicamente pela amplitude das divisões internas, nem mesmo por guerras civis em curso num país. Um país em situação de fragilidade não é necessariamente pobre ou está em guerra. Contudo, o risco de ver estalar conflitos internos violentos nos países pobres é agravado nos «Estados órfãos»⁷⁴.

Os Estados têm a obrigação formal⁷⁵, segundo o princípio «da responsabilidade de proteger», de assegurar a protecção das populações do genocídio, de crimes de guerra, da limpeza étnica e de crimes contra a humanidade; de outra forma, compete à comunidade internacional fazê-lo. Na prática, e apesar de o Secretário-Geral das Nações Unidas reconhecer⁷⁶ o contributo das operações de paz ou das jurisdições especializadas criadas para combater a impunidade, não impede que os civis continuem a pagar um preço elevado pela sua presença em zonas de conflito, enquanto em inúmeras conversações de paz, os ex-beligerantes se sentam à mesa das negociações. Hoje em dia, as principais vítimas de conflitos armados são as populações civis, nomeadamente as pessoas vulneráveis, como as mulheres ou as crianças que se transformam em instrumentos de vingança ou em moeda de troca entre os beligerantes.

O verdadeiro desafio para os civis reside na aceitação dos acordos de paz ou de reconciliação que são, muitas vezes, objecto de negociações entre as partes, em detrimento da obrigação que se impõe aos Estados «de perseguir as pessoas que presumivelmente cometeram ou receberam instruções para cometer... infracções graves...»⁷⁷.

Surgem várias questões: deve-se apoiar os Estados em situação de fragilidade que não respeitam as suas instituições, o seu quadro jurídico e legal, e que instrumentalizam a justiça em seu proveito? Cabe à comunidade internacional supervisionar os Estados frágeis, ajudando-os a reforçar os seus sistemas jurídicos e judiciais, mesmo quando as fundações do Estado de Direito são imprecisas (processo democrático ainda não finalizado por eleições, territorialidade do Estado contestada, degenerescência do aparelho judiciário, fugas de elites e

fraqueza das competências nacionais, arquivos nacionais destruídos, orçamento do país não votado e, a *fortiori*, o destinado ao funcionamento da justiça, etc.)? O que é que acontece aos Estados que colocam em perigo a segurança internacional, protegendo terroristas ou ameaçando a estabilidade de uma região? O que fazer para obter, através dos acordos de paz, um equilíbrio justo entre o diálogo inclusivo para resolver o conflito e a luta contra a impunidade de crimes praticados? Entre a necessidade, por um lado, de incluir o conjunto de beligerantes para evitar manter uma insurreição, e, por outro lado, a necessidade de satisfazer, no mínimo, o «direito de saber» das vítimas, a linha é ténue.

Este capítulo tentará esclarecer estas questões, tendo em conta a posição europeia sobre a prevenção de conflitos e a luta contra a impunidade, em particular no caso de mulheres e raparigas⁷⁸. De seguida, apresentamos um retrato de diversos instrumentos financeiros europeus em resposta às situações de fragilidade, completada pela apresentação de ferramentas de análise e de resposta (justiça transicional, reparadora, etc.), às quais se pode recorrer para combater a impunidade.

4.1 A posição europeia sobre a prevenção de conflitos e a luta contra a impunidade

O Consenso Europeu⁷⁹ sobre o Desenvolvimento fornece orientações para uma resposta global à fragilidade. Integra-se num conjunto de acções que oferece a possibilidade de evitar conflitos violentos e responder adequadamente a necessidades urgentes.

4.1.1 Governança, Estado de Direito e situações de fragilidade

A estratégia proposta pela Comissão no seu Comunicado «Para uma resposta da UE às situações de fragilidade», sublinha as aberturas que oferecem os períodos de transição para tratar desde questões de igualdade de sexos ou as relacionadas com os direitos das minorias, através de revisões legislativas ou constitucionais, até aos direitos das crianças, do Homem, da reforma da justiça e da inclusão social.

Para elaborar uma estratégia coerente e adaptada em resposta aos Estados em situação de fragilidade, deve ser feito um diagnóstico das instituições que garantem o Estado de Direito, dos actores implicados no sector da justiça e da segurança (formais e informais) e das capacidades de governação do Estado.

72) «A resposta da UE às situações de fragilidade. Empenhar-se para o desenvolvimento sustentável, a estabilidade e a paz nos ambientes difíceis»: COMM_PDF_COM_2007_0643_F_FR_ACTE.pdf.

73) «Princípio para o empenho internacional nos Estados frágeis e nas situações precárias» - www.oecd.org/dataoecd/61/64/38368761.PDF.url.

74) www.institut-gouvernance.org/docs/note3.pdf.

«Estados órfãos»: Estados cujo apoio técnico e financeiro da comunidade internacional é fraco ou inexistente.

75) Resolução da Assembleia-geral da ONU, A/RES/60/1, Documento final da cimeira mundial de 2005, ponto 138: «Cabe a cada Estado proteger as suas populações do genocídio, de crimes de guerra, da limpeza étnica e de crimes contra a humanidade. Esta responsabilidade consiste nomeadamente na prevenção destes crimes, incluindo a incitação a cometê-los, pelos meios necessários e apropriados».

O direito e a justiça são vectores através dos quais o Estado regula a sua autoridade, mas o Estado não detém o seu monopólio exclusivo. Instâncias não estatais podem desempenhar um papel significativo na criação do direito (internacional, consuetudinário, etc.) ou no acesso das populações à justiça (serviços parajurídicos, serviços de mediação, serviços de interpretação jurídica, comités de utentes de tribunais, ...).

Num período de crise ou de saída da crise, cada situação deve ser tratada de forma «diferenciada, coordenada e global, conjugando acção diplomática, ajuda humanitária, cooperação para o desenvolvimento e segurança».

Para responder aos desafios associados às situações de fragilidade, a abordagem adoptada pela UE pretende-se flexível, dinâmica, sendo simultaneamente firme, sobre as problemáticas tais como a corrupção, as competências atribuídas aos tribunais militares, a pena de morte, a aplicação de amnistias totais, ou sobre qualquer acção em oposição aos valores da UE.

4.1.2 A abordagem IERD: «Interligação das operações de emergência, reabilitação e desenvolvimento»⁸⁰

Esta abordagem responde a uma visão integrada baseada no princípio do desenvolvimento sustentável, de onde surge a necessidade de associar a ajuda de emergência, a gestão de crise, a ajuda à reconstrução e a cooperação para o desenvolvimento a longo prazo. O quadro estratégico desta abordagem, até há pouco tempo, visava apenas os sectores sociais (saúde, educação, etc.). Mas para responder às necessidades das populações, em período de reconstrução, foram feitos esforços para associar as questões de segurança, governação e desenvolvimento institucional.

Conforme recordado acima, os Estados têm a obrigação de combater qualquer forma de discriminação e violência, nomeadamente para com mulheres, raparigas e pessoas vulneráveis.

É por isso que a UE⁸¹ insiste em que a violência contra as mulheres e as raparigas seja punida por lei e que os autores sejam responsabilizados pelos seus actos perante os tribunais. Os Estados devem realizar inquéritos, de forma diligente, e assegurar que o sistema de justiça penal, em particular as regras de processo e de prova, funcionam de maneira a encorajar as mulheres vítimas de violência a apresentar queixa e a testemunhar. Lutar contra impunidade implica acções de sensibilização, comunicação e educação a favor de agentes policiais, de procuradores, de juizes e do corpo médico. Da mesma forma, devem ser contempladas actividades, como a assistência jurídica gratuita, a protecção adequada de vítimas e testemunhas e, sobretudo, a criação de condições que permitam às vítimas deixar

de ser economicamente dependentes dos autores dos actos de violência.

4.2 Os instrumentos financeiros e as modalidades de execução nas situações de fragilidade

Em resposta às necessidades e às urgências, a CE pode utilizar os seus diferentes instrumentos financeiros (geográficos, instrumento de estabilidade, instrumentos temáticos de entre os quais, nomeadamente, o IEDDH), de maneira a permitir-lhe intervir com rapidez e flexibilidade nas crises e nas situações de fragilidade. Estes instrumentos podem evidentemente ser completados pelo instrumento de ajuda humanitária, bem como pelos mecanismos de que a UE dispõe no âmbito da PESC/PESD, mas que não serão abordados aqui. Por fim, convém mencionar igualmente a possibilidade de utilizar a modalidade do apoio orçamental nas situações de fragilidade.

4.2.1 O Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED): aplicação de procedimentos flexíveis em função das circunstâncias (artigos 72.º e 73.º dos Acordos de Cotonou)

Se o país for declarado como em situação de crise, os programas financiados pelos fundos do FED são elegíveis durante esse período para a aplicação de procedimentos flexíveis previstos nos artigos 72º e 73º do Acordo de Cotonou e nos artigos 254º a 257º do Acordo de Lomé IV. Contudo, a utilização de procedimentos flexíveis só pode ser autorizada durante o período «de urgência», consoante o caso, e após a aprovação pelo Chefe de Delegação.

A flexibilidade de certas convenções de financiamento permite financiar acções pontuais, em apoio institucional, como por exemplo, na Somália, o «*Somalia Recovery Program*», ou o Programa de Apoio Institucional (PAI) na RD do Congo. No âmbito do PAI, foram financiadas várias actividades de apoio à reconstrução e à criação de instituições da Transição, como a prestação de serviços especializados para colaborarem na redacção da Constituição da Transição.

A Facilidade de Cooperação Técnica (TCF) responde, por seu lado, a necessidades pontuais em assistência técnica (realização de estudos, formações, etc.).

4.2.2 O Instrumento de Estabilidade

Conforme já foi indicado na introdução, o Instrumento de Estabilidade (IE), que foi precedido pelo Mecanismo de Reacção Rápida (MRR), pode, por sua vez, intervir nomeadamente numa situação de crise ou de crise emergente. Este contribui para a estabilidade prevendo uma reacção eficaz para ajudar a preservar, estabelecer ou restaurar as condições essenciais para permitir a implementação

76) Sexto relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre a protecção de vítimas, 2007; <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/573/59/PDF/N0757359.pdf?OpenElement>.

77) Assembleia-geral das NU (A/59/2005), www.un.org/fr/ruleoflaw/.

78) Neste contexto, convém igualmente ter em conta a abordagem da UE em matéria de Reforma do Sector de Segurança (RSS), que foi já apresentada no capítulo anterior.

79) Declaração conjunta do Conselho e dos representantes de governos de Estados-membros reunidos no Conselho, no Parlamento Europeu e na Comissão sobre a política de desenvolvimento da União Europeia intitulada «O consenso europeu» [Jornal Oficial C 46 de 24.02.2006].

efectiva de políticas de desenvolvimento e cooperação da Comissão. Este instrumento permite aproveitar oportunidades políticas nos sectores de autoridade pública e ganhar a confiança dos interlocutores, a fim de preparar intervenções mais estruturais através dos instrumentos geográficos. Como tal, é importante que a definição das intervenções pelo IE, muitas vezes levadas a cabo por iniciativa da sede, seja concebida numa perspectiva que autorize uma sinergia com outros instrumentos em curso ou que prepare uma distribuição posterior através de outros instrumentos a longo prazo como o FED.

Por exemplo, o projecto de restabelecimento da cadeia penal em Bunia, financiado pela Comissão Europeia através da ONG RCN sobre o Mecanismo de Reacção Rápida (MRR) desde Janeiro de 2004, permitiu a retomada da actividade judiciária no distrito de Ituri. Este projecto situado no centro de uma zona de conflitos do Estado da RDC, participou na luta contra a impunidade pela reanimação do sistema judiciário, em particular através de um apoio à justiça penal. Inscrita numa lógica de urgência, e não de desenvolvimento, esta justiça deixou em aberto a questão mais estrutural do retorno ao Estado de Direito. Os resultados manifestaram-se pelo número e pela natureza dos casos julgados, assim como por uma maior transparência das actividades judiciária e policial. No final do projecto, e tendo em conta os resultados e as necessidades associados à precariedade da situação de segurança neste distrito, à debilidade da legislação penal existente, à falta de meios policiais necessários às investigações, à insuficiência de meios materiais e financeiros afectos ao apoio a magistrados e juizes, o FED prosseguiu a acção com o programa REJUSCO.

Da mesma forma, o IE foi utilizado para financiar actividades de luta contra a impunidade, como:

- Justiça transicional: o apoio ao Senegal para a realização do processo contra Issène Habré;
- Apoio à Comissão de verdade e reconciliação nas Ilhas Salomão;
- Apoio à criação do Tribunal Especial para a Serra Leoa. Neste último caso, e de maneira a permitir a esta jurisdição continuar as suas actividades até ao fim, o FED levou a bom termo o Instrumento de Estabilidade, no âmbito do projecto «*Special Court for Sierra Leone - The Legacy Project*».

4.2.3 O Instrumento Europeu para a Democracia e Direitos do Homem (IEDDH)

Sendo o instrumento temático que mais se presta às intervenções no domínio da justiça, o IEDDH é também muito apropriado para as situações de fragilidade, pois centra-se nas situações em que as liberdades fundamentais são ameaçadas e a segurança das pessoas gravemente comprometida. O mesmo se passa quando a sociedade civil e os defensores dos Direitos do Homem são submetidos a fortes pressões, e quando o pluralismo político é reduzido. Uma das especificidades do IEDDH é permitir financiar

actividades sem a aprovação dos governos dos países parceiros. Este favorece as actividades de reconciliação (diálogo entre os actores políticos ou entre as comunidades no centro dos conflitos) ou de luta contra a impunidade. É muito útil para responder a necessidades urgentes através de pequenos projectos conduzidos por OSC. Também aqui se recomenda a adopção de uma abordagem estratégica, assegurando a complementaridade e a coerência entre os programas financiados sobre os instrumentos geográficos e os financiados sobre os instrumentos temáticos.

Caso da RDC: complementaridade do IEDDH com as outras acções da Comissão

Através do IEDDH, o projecto «Luta contra a impunidade para apoiar a CPI», implementado pelos Advogados Sem Fronteiras-Bélgica, foi financiado num montante de 942.000 €, para o período de Março de 2006 a Março de 2008, com uma concentração geográfica nas províncias do Norte e do Leste da RDC. Os objectivos específicos deste projecto eram: 1) reforçar as capacidades congoleesas para perseguir os crimes graves segundo os princípios do direito internacional e reforçar a independência dos advogados para que estes estejam em condições de proteger e apoiar as vítimas desses crimes; 2) prestar uma assistência jurídica de qualidade às vítimas de crimes internacionais, pela criação de uma rede que reunisse ONG e instituições implicadas no apoio às vítimas; 3) prestar uma assistência judiciária gratuita às vítimas de crimes graves de direito internacional perante a CPI, bem como às vítimas financeiramente vulneráveis e aos presumíveis actores destes crimes perante as jurisdições congoleesas. Os serviços são principalmente oferecidos por advogados congoleeses cujas capacidades são reforçadas pelo projecto. Este pequeno projecto completa de forma útil os esforços do REJUSCO (Restauração da Justiça no Leste do Congo), um projecto com vários financiadores de 15 M €, co-financiado pelos Países Baixos, pela Bélgica, pelo Reino Unido e pela CE. O REJUSCO visa, entre outros, reforçar as capacidades das jurisdições congoleesas de três províncias no Leste da RDC, em termos de perseguições e julgamento de presumíveis autores de crimes graves de direito internacional. Como reconhecimento do diferente papel das jurisdições congoleesas e da CPI na perseguição judicial e no julgamento de crimes graves de direito internacional, intervindo a CPI também na perseguição de sócios comanditários e organizadores destes crimes, enquanto as jurisdições congoleesas se focalizam nos autores directos, só foi julgado um apoio à CPI com financiamento do IEDDH que constituía uma ferramenta suplementar e complementar para o REJUSCO na luta contra a impunidade.

81) No original: LARD - Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement)

82) «EU guidelines on violence against women and girls and combating all forms of discrimination against them» 2008 – www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16173cor.en08.pdf.

4.2.4 O apoio orçamental

A CE utilizou várias vezes o apoio orçamental para responder às necessidades financeiras urgentes de Estados frágeis e a sair de crises, para consolidar, nomeadamente, as funções-chave do Estado (gestão de finanças públicas) e preservar a estabilidade social e a segurança (pagamento de salários de funcionários, magistrados, o soldo de agentes policiais e de militares, etc.). Visa apoiar um processo de retorno à normalidade e baseia-se numa avaliação contínua da situação macro-económica e das reformas, em particular a da gestão de finanças públicas.

Quando um apoio orçamental (geral ou sectorial) visa apoiar reformas maiores no sector, é necessário colocar a questão de saber se não são implementadas neste sector práticas em contradição com os valores da UE (Direitos do Homem, democracia...). Esta modalidade de ajuda é apropriada para apoiar o sector da justiça, sabendo, por exemplo, que a pena de morte é sempre aplicada, ou que a tortura é sistematicamente praticada e admitida como meio de prova? Mesmo que seja verdade que esta questão não se adequa à modalidade de ajuda escolhida e que se coloca para todos os instrumentos da ajuda, em caso de apoio orçamental, a fungibilidade de fundos torna a questão mais pertinente.

Uma identificação dos pontos fracos do sector, bem como das suas causas, permite contemplar outras linhas de conduta:

- Considerar um apoio orçamental para sustentar unicamente um subsector da justiça, e não o conjunto do sector. Se, por exemplo, a pena de morte for aplicada, será contrário aos valores da UE apoiar a eficiência do sistema judiciário que permite um aumento do rendimento de magistrados, ou apoiar o conjunto do sector da justiça. O apoio orçamental podia, então, privilegiar um subsector da justiça

tal como com o acesso à justiça ou a melhoria das condições de detenção.

- Concentrar os indicadores naquilo que, em análise, aparece como sendo reformas ou mudanças prioritárias, permitindo a elaboração de um programa em diferentes etapas. Estes indicadores permitirão continuar a assegurar um acompanhamento da situação mantendo a pressão política no âmbito do diálogo político.
- Fixar indicadores ligados ao respeito por estes princípios e valores enquanto condição geral (prestações fixas), permitindo a suspensão do programa em caso de não observância desta condição geral.

Em todo o caso, convinha ter uma concepção dinâmica e flexível do sector, estabelecendo um programa de acção escalonado e progressivo, colocando, eventualmente, à disposição uma assistência técnica.

Como acompanhamento do programa, o diálogo de política sectorial e a acção conjunta de financiadores parecem ser indispensáveis com vista à obtenção de reformas consideradas necessárias. Convém recordar que, tal como em qualquer apoio orçamental, o diálogo de política sectorial necessitará de recursos humanos experientes, que dominem bem o sector.

4.3 Análises e respostas às situações de fragilidade

Para responder adequadamente aos problemas de desenvolvimento nos Estados frágeis, várias instituições propuseram uma grelha de análise e de estratégias para reforçar os Estados frágeis e coordenar as suas acções.

4.3.1 Os 10 princípios do CAD

O «quadro de análise da OCDE-CAD»⁸² foi utilizado para elaborar o quadro que se segue e transpõe o âmbito para o sector da justiça.

Quadro 1: Os 10 princípios do CAD para «o empenho internacional nos Estados frágeis e nas situações precárias» aplicados ao sector da justiça

Os dez princípios do CAD	Aplicados a considerações ligadas ao sector da justiça
1. Tomar o contexto como ponto de partida	<ul style="list-style-type: none"> – Fazer uma análise do contexto (pós-conflito ou de transição, má governação, crise prolongada, etc.), que tenha em consideração os progressos diplomáticos políticos, económicos e a avaliação do sector de segurança (armada, polícia e justiça). – Prestar uma atenção particular à independência do poder judiciário relativamente aos beligerantes, à posição ocupada pela Ordem, pelos sindicatos de magistrados e as OSC, à ratificação ou não do Tratado de Roma, à justiça informal ou tradicional (tribunais consuetudinários, chefes tradicionais ou religiosos, etc.) e às capacidades dos actores judiciários para desempenharem um papel de mediadores durante o processo de reconciliação. – Elaborar uma estratégia comum que inclua todas as partes interessadas, de entre as quais os representantes do poder judiciário, da polícia, da defesa, da sociedade civil e dos reformadores nacionais, que lançará as bases do diálogo com a população (exemplo: Diálogo inter-congolês, conferência nacional soberana no Mali, etc.).
2. Não prejudicar	<ul style="list-style-type: none"> – Garantir que a comunidade internacional toma medidas (incitações ou sanções) justas e não cria novas tensões. Por exemplo, é preferível despende tempo para examinar com as autoridades locais (e as assembleias comunitárias) as questões fundiárias ou a questão das fronteiras e dos refugiados, antes de tomar decisões resolutas. – Encontrar um equilíbrio justo entre os incentivos à reconstrução e à estabilização do Estado (exemplo: apoio à implementação de instituições de transição) e as “sanções”, como: o fecho das fronteiras, a imposição de sanções económicas ou a perseguição de dirigentes como “criminosos de guerra”, etc.
3. Fazer do reforço do Estado o objectivo fundamental	<ul style="list-style-type: none"> – Reforçar o Estado abordando, numa primeira fase, as questões relativas à construção da paz (desarmamento, desmilitarização, reforço da polícia), à protecção dos civis e à defesa de vítimas (exemplo: investigar sobre os crimes, apoio psicológico às vítimas, programas de protecção de testemunhas e vítimas, etc.). – Consolidar as capacidades do Estado no desempenho das suas funções essenciais. O reforço devia poder começar por um apoio à reforma do sector de segurança que inclui a justiça penal e criminal, não esquecendo o reforço de instituições judiciais e de magistrados e escrivães que lhe dão vida.
4. Dar prioridade à prevenção	<ul style="list-style-type: none"> – Prevenir as injustiças e violações por meio de uma combinação de medidas, designadamente a realização de actividades de sensibilização, de educação e de comunicação destinadas às populações locais, tendo como objectivo explicar as causas possíveis de riscos de conflitos e de reincidência, etc.
5. Reconhecer que existem ligações entre os objectivos políticos, de segurança e de desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> – Relegitimar o Estado dotando-o, por exemplo, de uma Constituição de transição, de um quadro jurídico e regulamentar (lei eleitoral, código da nacionalidade, lei de amnistia, etc.), de meios para garantir o contencioso eleitoral, de novas instituições que garantam a separação dos poderes ou da defesa dos Direitos do Homem. – Informar as populações (rádio, artigos, anúncios televisivos, etc.) sobre a importância das eleições e do processo de paz. – Favorecer o trabalho das populações locais e dos ex-combatentes, através de trabalhos de interesse geral (reconstrução de estradas, cidades, centros de saúde, escolas, etc.) na perspectiva do desenvolvimento dessas infraestruturas.

Os dez princípios do CAD	Aplicados a considerações ligadas ao sector da justiça
<p>6. Promover a não discriminação como fundamento de sociedades estáveis e sem excluídos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Proteger os grupos vulneráveis, excluídos e discriminados, como as mulheres, as crianças, as pessoas com deficiência, os autóctones, as pessoas oriundas de certas etnias, de grupos religiosos, etc. Tendo como alvo os grupos vítimas de violência, aborda-se não só os próprios actos de violência, como também o seu agravamento (contragolpes, vingança popular, etc.). Diversas actividades podem ser contempladas perante estes grupos, como o reconhecimento oficial de comunidades autóctones, a implementação de gabinetes de registo de queixas por actos de violência (nos hospitais, nas farmácias), a sensibilização de pessoas em parceria com a polícia e os magistrados, o apoio psicológico a mulheres e crianças vítimas de violência, etc.
<p>7. Alinhar-se com as prioridades locais de uma forma diferente consoante o contexto</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Tentar procurar pontos de união entre os actores internacionais, as instituições nacionais e as prioridades das populações na base. Em função dos fundos disponíveis e do mau estado de certas instituições judiciais (tribunais destruídos, magistrados dizimados pelo conflito, etc.), podem ser contempladas acções a nível nacional através de jurisdições extra-jurisdicionais, em ligação com a justiça comunitária. Os modos alternativos de resolução de conflitos (mediação, conciliação, arbitragem, etc.) pelas comunidades e respectivos representantes (notáveis de aldeias, chefes religiosos ou tradicionais), têm a vantagem de ser acessíveis às populações, mas nem sempre aceites pelas instâncias nacionais, daí o interesse das jurisdições extra-jurisdicionais, que utilizam os princípios de direito comum.
<p>8. Alcançar um consenso quanto aos mecanismos concretos de coordenação da acção dos actores internacionais</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Implementar mecanismos de coordenação e colaboração entre os parceiros no desenvolvimento e as autoridades nacionais e locais. – Prever mecanismos de diversos níveis, entre os financiadores e entre estes e as autoridades nacionais e locais.
<p>9. Agir depressa, mas continuar empenhado durante muito tempo para ter oportunidades de sucesso</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Convidar os parceiros no desenvolvimento a adaptar as suas estratégias de penetração de um sector, como, por exemplo, o da justiça, tendo em conta a urgência, a vontade manifestada pelo Estado de reconstruir o seu aparelho judiciário e as necessidades expressas pela população. Os organismos doadores dispõem de uma gama de instrumentos cada vez maior, que lhes permitem modular a sua ajuda. A ajuda de urgência é o meio mais rápido, mas esta não pode ter uma duração prolongada. – Manter uma pressão constante sobre as autoridades, para respeitar «o dever de memória», mas também para apoiar o Estado na reconstrução do seu sector da justiça. A experiência adquirida dita que os países doadores devem estar implicados no sector da justiça durante longos períodos de tempo (um mínimo de 10 anos). – Levar os parceiros a: i) simplificar os seus processos de programação, autorizando-os a utilizar, para o sector de justiça, abordagens repetidas, flexíveis e participativas; ii) tornar as suas regras e procedimentos menos coercivos na realização de projectos (exemplo: utilização de processos flexíveis, artigos 72.º-73.º dos Acordos de Cotonou).
<p>10. Evitar criar bolsas de exclusão</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Mobilizar os fundos prometidos durante conferências internacionais sobre a reconstrução. A experiência dita que: i) muito frequentemente, a ajuda anunciada tarda em chegar; ii) os países ou as regiões beneficiam de um fluxo de ajudas, enquanto outros países limítrofes estão privados de qualquer apoio, tendo como consequência a transferência de conflitos para as zonas vizinhas. – Tomar as medidas apropriadas, nomeadamente no âmbito de actividades financiadas através de organizações regionais ou de fundos ligados aos programas indicativos regionais (conferências regionais sobre a destruição das armas, extradições de criminosos, retorno de refugiados, estabilização de fronteiras e direito ao regresso, desenvolvimento local transfronteiriço, etc.).

4.3.2 Luta contra a impunidade

A saída de crise marca geralmente o fim de confrontos e de actos de violência, mas as tensões permanecem fortes e as exacções podem surgir, de entre as quais a necessidade de contemplar, desde o início das negociações, uma estratégia de saída de crise que tenha em consideração, no âmbito do plano de estabilização e de reconstrução, a questão delicada da reconciliação e da luta contra a impunidade.

No seu relatório⁸³ intitulado «*Selling Justice Short*», o Observatório da UE para os Direitos Humanos apresenta uma visão inovadora sobre as relações que existem entre os processos de paz e as pressões exercidas pelos chefes de guerra para se sentarem à mesa das negociações, nomeadamente quanto às ligações existentes entre a amnistia, a justiça penal internacional e a cultura da impunidade.

Partindo da análise dos conflitos recentes, o relatório enuncia os seguintes princípios:

- Conceder uma amnistia para os criminosos de guerra e às pessoas que tenham cometido crimes graves⁸⁴ durante os conflitos não é uma garantia de êxito do processo de paz. Por exemplo, na Serra Leoa, por três vezes, as disposições de amnistia geral fracassaram e não permitiram levar a um acordo de paz duradoura. Em Angola, houve seis tentativas.
- Ignorar as atrocidades e condicionar a paz à impunidade pelos crimes mais graves não é a garantia para uma paz duradoura. Por outro lado, investigar e seguir os procedimentos judiciais pode, em determinados casos, oferecer resultados em prazos mais curtos e com um efeito dissuasivo mais importante. Por exemplo, o acto de acusação introduzido contra Milosevic pelo Procurador do Tribunal Penal Internacional para a ex-Jugoslávia permitiu chegar muito rapidamente a um acordo quanto aos termos do plano de paz internacional para o Kosovo.
- Instaurar processos judiciais (perseguições, investigações, testemunhas, processos, etc.) devolve às vítimas a sua dignidade e o reconhecimento do seu sofrimento. As sentenças proferidas relativamente a factos provados conferem às vítimas uma legitimidade que as protege contras as tentativas de revisionismo. A necessidade de guardar provas e de se recordar – “dever de memória” – tem um valor educativo inestimável, para as populações e para as gerações futuras. Os observadores consideram que o simples facto de fazer comparecer Thomas Lukanda (RDC) perante o Tribunal Penal Internacional teve um valor educativo e dissuasivo em relação a outros chefes de guerra na sub-região.

- Accionar a justiça penal internacional favorece o desenvolvimento de mecanismos nacionais inovadores. Por exemplo, a prisão de Pinochet no Reino Unido abriu a porta à criação de tribunais nacionais para ouvir as vítimas no Chile. Os tribunais ad hoc e o Tribunal Penal Internacional (TPI) contribuíram igualmente, de forma directa e indirecta, para a melhoria dos mecanismos de justiça ou para a revisão de leis nacionais nos países onde investigam crimes.

- Sacrificar a justiça a favor da reconciliação, mesmo utilizando mecanismos de justiça transicional, tais como a criação de uma comissão de verdade e reconciliação seria, para certos observadores, uma regressão no reconhecimento dos direitos das vítimas. As expectativas das vítimas em relação à justiça mudaram nestes dois últimos decénios, em particular após uma melhor consideração pelo direito penal internacional.

Sem limitar a generalidade do exposto anteriormente, é preciso:

- Responder às **necessidades das vítimas e das testemunhas**, mas sobretudo criar um corpo de investigadores especializados, para conservar as provas em locais seguros e para criar condições de protecção propícias, a fim de não serem perturbadas depois de terem testemunhado.
- Prever actividades de diálogo com as autoridades locais (chefes consuetudinários, religiosos, de aldeias, etc.) para compreender melhor o que se passou e encontrar vias e meios rápidos e adaptados a cada situação. Muito frequentemente, a ajuda internacional chega tarde e as provas desaparecem. Esta fase é essencial para a reconstrução, pois não fazer nada de visível a favor das populações também pode estar na origem de vinganças privadas e de um agravamento dos actos de violência.
- Levar a cabo, em função do contexto, vários tipos de acções, usando mecanismos de justiça transicional (ver abaixo ponto 3.3), passando por mecanismos de justiça extra-jurisdicional ou pela justiça tradicional/local de resolução de conflitos (ex.: Gacaca, no Ruanda). Estes últimos abrem caminho à reconciliação e ao perdão.

A contribuição das OSC não é negligenciável enquanto **forneecedores de serviços** (educação cívica, sensibilização da população para as questões ligadas ao acesso à justiça, reforço de capacidades de actores da justiça e tribunais comunitários, apoio jurídico e, por vezes, judiciário, apoio à implementação de mecanismos de resolução de conflitos, arbitragens, conciliações, mediações ou apoio à realização de campanhas para a

83) www.hrw.org/en/node/84262/section/2

84) Crimes definidos como fazendo parte da categoria das violações das Convenções de Genebra, ou seja: o genocídio, os crimes contra a humanidade e outras violações do direito internacional dos Direitos do Homem que constituem crimes de direito internacional ou que o direito internacional obriga os Estados a sancionar, como a tortura, os desaparecimentos forçados, as execuções extrajudiciais e a escravatura.

transparência, à organização de litígios de interesses públicos, etc.), ou enquanto *agentes de acompanhamento (monitorização) de acções do Estado*, nomeadamente pela defesa que as OSC podem exercer junto dos poderes legislativo e executivo, do avanço das reformas (melhor acesso dos cidadãos aos serviços de justiça, abolição da pena de morte, supressão de tribunais militares, campanha para a transparência nos processos de selecção de magistrados, supervisão dos orçamentos atribuídos à justiça e desempenhos do sector, etc.).

O contributo de actores não estatais não deve ocultar os esforços que devem ser empreendidos para reforçar a governação judiciária de Estados frágeis (reforço de capacidades de magistrados, aumento dos salários do pessoal judiciário, gestão judiciária, etc.).

A conjugação e a complementaridade de actividades visam limitar as bolsas de resistência à mudança, deitar por terra os tabus, os medos de represálias e procurar assegurar que as populações tenham confiança na sua justiça.

4.3.3 Justiça transitória e justiça reparadora

→ A justiça transicional

A justiça transicional é «o leque completo de diversos processos e mecanismos implementados por uma

sociedade para tentar fazer face a exacções massivas cometidas no passado, com vista a estabelecer responsabilidades, fazer justiça e permitir a reconciliação»⁸⁵. Por conseguinte, organicamente, a justiça transicional não reside unicamente nas jurisdições e deve inscrever-se numa lógica de complementaridade com as existentes articulando-se em torno de quatro mecanismos⁸⁶ que aliem, no que se refere aos temas do “dever de memória” e de reconciliação, acções judiciais e extrajudiciais, tais como:

- As acções penais por parte dos tribunais nacionais, internacionais ou mistos;
- As investigações que visem estabelecer a verdade sobre as exacções passadas (quer através das investigações nacionais oficiais, tais como as comissões de verdade, quer através das comissões internacionais de investigação, dos mecanismos das Nações Unidas ou dos esforços das ONG);
- As reparações (compensatórias, simbólicas, sob a forma de restituição ou de reabilitação);
- As reformas institucionais (que incluam as reformas do sistema da segurança e as reformas judiciais, a destituição dos autores de exacções de lugares da função pública e a formação em Direitos Humanos dos funcionários).

Quadro 2: Mecanismos de justiça transicional

Mechanisms	Atribuições/competências	Observações: Pontos fortes / Pontos fracos
Procedimentos penais		
Tribunal Penal Internacional ⁸⁹	<p><i>O Estatuto de Roma: Tratado multilateral com vocação universal, adoptado em 1998.</i></p> <p><i>O TPI surge como complemento de jurisdições nacionais e pode investigar e agir em 3 (três) categorias de infracções criminais: crime de genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra. Só pode agir através de um Estado que tenha assinado o Tratado de Roma.</i></p> <p><i>Contrariamente aos tribunais ad hoc, o TPI é independente das Nações Unidas.</i></p>	<p>Pontos Fortes</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Efeito dissuasivo do TPI sobre a regulação de conflitos;</i> • <i>Credibilidade e independência do TPI em relação aos Estados e ao sistema das Nações Unidas.</i> <p>Pontos Fracos</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Procedimentos morosos e dispendiosos;</i> • <i>Provas difíceis de reunir;</i> • <i>Actos de acusação muito extensos;</i> • <i>Sistema processual (modelo anglo-saxónico) baseado no testemunho e seus perigos;</i> • <i>Processos muito distantes das vítimas que nem sempre podem ir testemunhar;</i> • <i>Colaboração insuficiente dos países que detêm provas e que se recusam a entregá-las ao TPI.</i>

85) Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas perante o Conselho de Segurança «*Restabelecimento do Estado de Direito e administração da justiça durante o período de transição nas sociedades vítimas de um conflito ou a sair de um conflito*», Doc. S/2004/616, 2 de Agosto de 2004, p. 7 ponto 8.

86) www.ictj.org

87) www.icc-cpi.int

Mechanisms	Atribuições/competências	Observações: Pontos fortes / Pontos fracos
Tribunais ad hoc	<i>Tribunais implementados pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas: Tribunal Penal Internacional para a ex-Jugoslávia (TPIJ) e Tribunal Penal Internacional para o Ruanda (TPIR).</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Pontos Fortes • <i>garantia de independência e imparcialidade das jurisdições (presença de pessoal internacional);</i> • <i>Extrair os criminosos do seu país para escapar à vingança popular, etc.</i> • Pontos Fracos • <i>Procedimentos morosos, dispendiosos e distantes das vítimas;</i> • <i>Dificuldade em reunir as provas.</i>
Tribunais mistos	<p><i>A emergência de tribunais mistos dá seguimento aos ensinamentos adquiridos com a experiência de dois tribunais ad hoc.</i></p> <p><i>Geralmente, os tribunais mistos são implementados no país onde os abusos foram cometidos. São compostos por juizes nacionais e internacionais que aplicam a legislação nacional em vigor.</i></p> <p><i>Exemplo: o Tribunal Especial para a Serra Leoa (2002), as Secções Extraordinárias nos Tribunais do Camboja (2003).</i></p> <p><i>Em Timor Leste e no Kosovo, a administração das Nações Unidas colocou juizes e procuradores internacionais no seio do sistema judiciário nacional.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pontos Fortes • <i>Menos dispendiosos que os tribunais internacionais;</i> • <i>Capacidades reforçadas do pessoal nacional que beneficia da experiência de juizes internacionais;</i> • <i>Permite às vítimas testemunhar e fazer reconhecer, a nível nacional, o seu sofrimento;</i> • <i>Virtudes educativas dos processos (visio-namento nos meios de comunicação, etc.);</i> • <i>Ter em conta o “dever de memória” na refundação do Estado.</i> • Weaknesses • <i>Riscos de parcialidade por parte dos juizes nacionais;</i> • <i>Procedimentos morosos e dificuldades em reunir provas.</i>
Inquéritos		
Comissão de Verdade ⁸⁸	<p><i>Características das Comissões de Verdade:</i></p> <p><i>órgão autónomo de investigação, aprovado pelo Estado por uma duração limitada; competentes para investigar os crimes e delitos mais graves e as exacções particulares cometidas ao longo de um determinado período;</i></p> <p><i>A prioridade é dada às vítimas que sofreram;</i></p> <p><i>dá lugar a um relatório final que contém conclusões e recomendações que tem valor de documento histórico: «dever de memória».</i></p> <p><i>Determinadas comissões têm tido um impacto importante, como a da África do Sul (1994) ou a de Marrocos (2004). Outras, em contrapartida, não puderam realizar as suas missões (credibilidade dos membros, caso da RDC, ou falta de vontade política, caso do Haiti, etc.).</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pontos Fortes • <i>Utiliza o processo de reconciliação a nível nacional;</i> • <i>Reconhecimento do direito à verdade e ao perdão;</i> • <i>Efeitos dissuasivos e educativos</i> • Pontos Fracos • <i>Ligados ao mandato de cada comissão (medo de testemunhar por parte das vítimas e das testemunhas, falta de tempo para encontrar provas, falta de cooperação das autoridades e comunidades, ausência de estratégia para perseguir judicialmente aqueles que se recusam a testemunhar ou os perpetradores de crimes graves de direito internacional, etc.);</i> • <i>Falta de liderança da sociedade civil e, por conseguinte, uma fraca capacidade para mobilizar as vítimas, as testemunhas e os arguidos.</i>

88) «Os instrumentos do Estado de Direito nas sociedades que estão a sair de um conflito – As comissões de verdade», Alto-comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, 2006, http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/ruleoflaw-TruthCommissions_fr.pdf

Mechanisms	Atribuições/competências	Observações: Pontos fortes / Pontos fracos
Outros tipos de inquéritos	<i>Inquéritos por parte de: instituições nacionais de Direitos Humanos, comissões nacionais de inquérito, órgãos multilaterais de observação ou investigação dos Direitos Humanos ou por actores não estatais, etc.</i>	<p>Pontos Fortes</p> <p><i>Apropriação nacional.</i></p> <p>Pontos Fracos</p> <ul style="list-style-type: none"> • São menos eficazes, pois estão sujeitas à boa vontade dos políticos.
Reparações⁸⁹		
Compensatórias, simbólicas, restituição de bens, etc.	<i>Direitos das vítimas em pedir reparação pelas violações flagrantes do direito internacional dos Direitos Humanos e do direito internacional humanitário.</i>	<p>Pontos Fortes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Virtudes educativas; • Reconhecimento do sofrimento; • Indemnizações compensatórias. <p>Pontos Fracos</p> <p><i>Dificuldades encontradas em:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Reunir as provas; • Estabelecer bases objectivas da indemnização (baseada nos danos sofridos ou nas necessidades das vítimas ou na combinação dos dois); • Dar prioridade aos danos cobertos (económicos, físicos e /ou psicológicos), etc.
Reformas institucionais		
Identificação - recenseamento⁹⁰	<i>O programa consiste em identificar e recensear as pessoas que trabalham no sector da segurança para as compatibilizar e conhecer melhor.</i>	<p>Pontos Fortes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estabelece uma cartografia dos actores que trabalham no sector; • Medida preventiva que pode ter um impacto dissuasivo nos ex-combatentes. <p>Pontos Fracos</p> <p><i>!Sistema imperfeito, pois não permite avaliar as competências ou a integridade de uma pessoa.</i></p>
Verificação (Vetting)⁹¹	<i>A verificação inclui três etapas: o registo, a avaliação e a certificação do pessoal que trabalha no exército, na polícia e na justiça. O objectivo é afastar do sector da segurança agentes que tenham cometido crimes ou outras exacções.</i>	<p>Pontos Fortes</p> <p><i>Cartografia do sector da segurança com medidas coercivas;</i></p> <p><i>Luta contra a impunidade.</i></p> <p>Pontos Fracos</p> <p><i>É necessária uma forte vontade política para levar a cabo este tipo de processos até ao fim.</i></p>

89) Resolução 60/147 adoptada pela Assembleia-geral de 16 de Dezembro de 2005.

90) *Rule of law tools for post-conflict states- Monitoring legal system*-OHCHR 200691) *Rule of law tools for post-conflict states- Vetting an operational framework*-OHCHR 2006

→ A justiça reparadora

Contrariamente ao sistema judiciário tradicional, que utiliza a sanção (nomeadamente as coimas ou a prisão) como meio de repressão para proteger a sociedade, a justiça reparadora baseia-se na resolução de problemas e na liberdade de expressão dos delinquentes e das vítimas. O objectivo deste tipo de justiça é permitir a reinserção dos delinquentes e das vítimas no seio da sua comunidade, tendo a colectividade a responsabilidade de decidir o tipo de pacto que deseja estabelecer com os autores de determinadas infracções, tendo em conta as necessidades e os desejos das vítimas. A justiça reparadora recorre a todos os tipos de mecanismos, como a mediação comandada por um profissional do direito, a conciliação por autoridades religiosas, chefes tradicionais ou notáveis comunitários (comunidades autóctones). O objectivo é a resolução do conflito permitindo a reintegração rápida e ao menor custo do delinquente na sociedade. O conceito de justiça reparadora deu lugar a inúmeras pesquisas⁹², nomeadamente nos

países de *common law*, que pretendiam que o trabalho em favor da comunidade fosse uma alternativa à prisão, ou que a resolução de conflitos na base, a mediação por parte de juizes comunitários ou religiosos, se tornassem a regra para os litígios menores.

Para concluir este capítulo, as respostas às situações dos Estados em conflito ou pósconflito recorrem a diversas ferramentas de análise, estratégias, mecanismos que devem, na medida do possível, integrar-se numa resposta global de reforço do sector da justiça, que passa, a longo prazo, pela elaboração e adopção de uma política sectorial de reforço da justiça, incluindo um plano de acções num período de, pelo menos, 10 anos, bem como um plano de investimento. Deverá dar-se uma atenção particular à escolha das organizações que trabalham em zonas de conflitos. Estas organizações e o seu pessoal deverão ter um bom conhecimento «*conflict-sensitivity*»⁹³ das problemáticas associadas aos conflitos, aos processos de paz, à reabilitação do Estado de Direito e à luta contra a impunidade.

Caso do Ruanda: Uma abordagem multidimensional

8.º Projecto do FED «Apoio ao Estado de Direito e às iniciativas de promoção dos direitos da pessoa e da reconciliação nacional» no Ruanda

O projecto «Apoio ao Estado de Direito e às iniciativas de promoção dos direitos da pessoa e da reconciliação nacional» contribuiu para reforçar o sector da justiça (Supremo Tribunal, Procuradoria-Geral, Ministério da Justiça, Polícia Nacional), e nomeadamente do Serviço nacional de jurisdições Gacaca, da Comissão Nacional de Unidade e Reconciliação, da Comissão Nacional dos Direitos da Pessoa, da Comissão Nacional Eleitoral e do Gabinete do Ombudsman. Cada uma destas instituições contribuiu, à sua maneira e no seu domínio de intervenção específico, para o estabelecimento e a consolidação do Estado de Direito e da reconciliação nacional no Ruanda.

Para tentar responder ao enorme desafio que representava o atraso judiciário ligado ao contencioso do genocídio e dos massacres de 1994 e inspirando-se na Gacaca, âmbito tradicional de resolução de conflitos, o legislador ruandês instaurou as jurisdições Gacaca. Estas jurisdições estavam encarregues da recolha de informações, da categorização dos arguidos e do julgamento de diferentes acusados do genocídio, à excepção das pessoas da primeira categoria.

A abordagem multidimensional deste projecto permitiu reforçar o sistema de justiça estatal, dando às jurisdições de proximidade «Gacaca» os meios para desempenhar plenamente o seu papel de juiz e de órgão de conciliação. As reuniões de intercâmbio e concertação com os diferentes intervenientes, nomeadamente com a Comissão Nacional de Unidade e Reconciliação, a Comissão Nacional dos Direitos da Pessoa e as organizações da sociedade civil activas no sector facilitaram a monitorização de processos e permitiram alertar as autoridades nacionais e a comunidade internacional para os riscos de desvios das jurisdições Gacaca e a necessidade de modificar a lei de maneira a instaurar o processo «de justiça comunitária» até ao fim.

92) www.restorativejustice.org/university-classroom/02world/africa3/africa_

93) www.conflictsensitivity.org

5. CONCLUSÃO

Por ser um ramo do poder de Estado, a justiça é um sector no qual a intervenção dos financiadores é delicada, sendo a apropriação por parte dos beneficiários de uma reforma, sensível e variável.

Porque a sua função é garantir a segurança pessoal, o respeito pelos direitos dos cidadãos e a segurança dos investimentos económicos, o seu bom funcionamento é, contudo, crítico para o desenvolvimento de um país.

Para a resolução deste paradoxo acrescem, nomeadamente nos países ACP, dificuldades estruturais ligadas à pobreza endémica e, frequentemente, aos abalos de desestabilizações políticas, provocando ambos, designadamente, o êxodo rural e a urbanização galopante com o seu séquito de consequências. No sector da justiça estas são particularmente densas. A ruptura das relações comunitárias pulveriza as referências normativas, diminui os controlos colectivos dos comportamentos e suprime a possibilidade de recorrer a modos tradicionais de resolução dos conflitos. Ora, a maior parte desses Estados são antigas colónias que criaram e deixaram, no sector da justiça, Estados “de dois ramos” (*bifurcated States*). Um, formal, urbano e codificado, para uma minoria, o outro informal, rural e não homogéneo, para a maioria. Por conseguinte, a petição de princípio dos países do Norte, mais precisamente dos financiadores, segundo a qual a justiça seria um monopólio do Estado, é muito dificilmente aplicável. Não só subsistem sistemas de Direito mistos, como também é grande o risco de as populações se sentirem alienadas por uma justiça de Estado, quando esta não lhes parece nem acessível, nem credível, nem respeitadora dos Direitos Humanos. Muitas vezes, a maioria dos habitantes só pode desconfiar, ou até mesmo sentir-se alienada pela justiça de Estado.

Qualquer intervenção no sector deve ter em conta esta especificidade, tendo em consideração várias linhas de conduta, em particular:

- Dado que se trata de uma alteração, não apenas dos textos mas também dos comportamentos, prever que uma reforma só pode ter êxito com o tempo, sendo preciso dar-lhe tempo;
- Dado que se trata de um processo de homogeneização de práticas, desenvolver uma abordagem inclusiva e respeitadora das que estão em vigor e têm a confiança dos cidadãos, apoiando-se, nomeadamente, nos actores comunitários e locais;
- Dado que se trata de um sector abrangente que implica uma multiplicidade de autoridades, que são, aliás, teoricamente independentes, proceder por etapas, direccionando-as, eventualmente, para subsectores, sem nunca esquecer que se trata de um sistema complexo, onde é preciso organizar a articulação e o desenvolvimento de uma forma harmoniosa, a fim de garantir a sua solidez e fiabilidade.

94) **Aviso.** Este glossário não foi concebido para ser um resumo de procedimentos ou um dicionário jurídico, mas sim estabelecido com vista a fornecer as principais noções geralmente usadas numa identificação e/ou que possam dar azo a confusões segundo os sistemas jurídicos em vigor.

ANEXO 1. GLOSSÁRIO⁹⁴

Acção cível	Processo intentado por pessoa privada (particular ou sociedade comercial) contra outra para fazer reconhecer um direito ou obter a execução de uma obrigação.
Acção judicial	Processo intentado num tribunal para obter o reconhecimento de um direito. (acção cível: ver acima; acção penal: acção intentada pela vítima num tribunal penal contra o suspeito para obter uma indemnização).
Acção pessoal	Acção cível relativa às pessoas (por exemplo, divórcio, custódia de crianças, contestação de paternidade).
Acção pública	Poder detido por um procurador para proceder judicialmente contra uma pessoa suspeita de ter cometido uma infracção.
Acção real	Acção cível respeitante a um direito sobre um imóvel (por exemplo, reivindicação de propriedade, contestação da delimitação de um terreno).
Acórdão	Nome dado a uma decisão judicial pronunciada por um tribunal superior: Tribunal de Apelação, Tribunal Criminal, Tribunal de Cassação ou Supremo Tribunal (por oposição a «sentença», que designa uma decisão judicial pronunciada por um tribunal de importância inferior). Ver também «Decisão judicial».
Acusado	Pessoa suspeita que ainda não foi julgada.
Advogado	Profissional do direito que informa os seus clientes sobre os seus direitos e as suas obrigações, aconselha-os, introduz e acompanha as acções judiciais, assiste e representa os seus clientes durante o processo. Nos sistemas de <i>civil law</i> , o termo «advogado» abrange o conjunto destas actividades (conselho e alegações). Nos sistemas de <i>common law</i> , o termo <i>lawyer</i> é igualmente uma denominação geral, embora designe mais frequentemente o advogado consultor. O <i>barrister</i> é o advogado defensor. O <i>solicitor</i> é o redactor de actas (equivalente ao notário ou ao <i>avoué em civil law</i>).
Advogado-geral	Nome dado em <i>civil law</i> ao procurador que sustenta a acusação perante um tribunal criminal.
Ajuda/assistência jurídica	Ajuda que permite às pessoas desfavorecidas ou com rendimentos modestos poderem consultar um advogado ou uma associação a fim de obterem informações sobre os seus direitos.
Alegações	Conjunto de argumentos desenvolvidos na audiência pelo advogado em prol da defesa dos interesses do seu cliente.
Alternativas à prisão	Medidas decididas pelo tribunal para evitar a prisão firme em casos pouco graves, quando a personalidade do condenado o permite: trabalho em favor da comunidade (o condenado trabalha gratuitamente para uma colectividade ou uma associação de interesse público, durante um período fixado pela sentença); privação de determinados direitos (ex.: suspensão ou anulação da carta de condução).
Amnistia	Lei que elimina a pena ou anula o procedimento judicial relativamente a determinadas categorias de infracções. É frequentemente votada por motivos políticos, a fim de favorecer um processo de reconciliação.
Apoio judiciário/jurisdicional	Dispositivo que permite às pessoas desfavorecidas ou com rendimentos modestos obter gratuitamente o apoio de um advogado para intentar uma acção judicial e serem assistidas por um advogado no decurso do processo. O custo é suportado pelo advogado, pela Ordem ou pelo Estado, consoante os sistemas estabelecidos pela lei.
Arbitragem	Processo utilizado para regular um caso fora da justiça (geralmente, nas acções comerciais importantes): As partes entram em acordo quanto ao nome de um ou vários árbitros, profissionais reputados, a quem pagam em conjunto, e declaram aceitar de antemão a decisão do árbitro.
Arguido	Pessoa suspeita de ter cometido um crime e processada perante um tribunal criminal.

Audiência	Sessão durante a qual uma jurisdição tem conhecimento dos pedidos das partes, instrui o processo e ouve as pessoas que nela participam: o procurador, as partes, os advogados, as testemunhas, os peritos.
Audiência extra-jurisdicional	Audiência realizada pelo juiz fora do tribunal. Este processo permite fazer justiça em regiões distantes que não dispõem de tribunais, muitas vezes para habitantes em situação de grande pobreza que não se podem deslocar à sede do tribunal.
Auxiliares de justiça	Profissionais do direito (advogados, oficiais de justiça, notários) que contribuem para o funcionamento da justiça.
Avoué	Profissional do direito obrigatoriamente encarregue das actas escritas nos processos civis ou comerciais e que se junta ao advogado defensor. Em França, só existe nos tribunais de apelação, e em breve será suprimido.
Bastonário	Chefe dos advogados, eleito por estes. O Bastonário representa a profissão junto das autoridades. Ele regula os diferendos entre os seus colegas e pode instaurar acções disciplinares. Preside ao Conselho da Ordem, órgão oficial da profissão.
Cassação	Nos países de <i>civil law</i> , processo confiado a um tribunal nacional (tribunal de cassação) que conduz à verificação da boa aplicação da lei pelos tribunais inferiores. Além da busca do vício de forma, as decisões do tribunal de cassação contribuem para estabelecer regras de interpretação aos tribunais inferiores sobre a aplicação da lei quando esta é obscura ou insuficiente. Se a decisão for anulada, o processo é reenviado para outro tribunal inferior do mesmo nível para apreciação do mérito da causa. Esta função de harmonização do direito é realizada nos sistemas de <i>common law</i> pelos supremos tribunais.
Caução (liberdade sob)	Decisão tomada por um juiz em relação a um arguido (ver este termo) libertando-o em troca de um depósito de uma montante fixado, destinado a garantir a sua presença durante todos os actos do processo. A soma é restituída se o interessado comparecer. Esta medida evita a prisão preventiva antes do processo.
Citação	Convocatória entregue, a pedido do procurador, a um arguido, a uma vítima ou a uma testemunha, por um oficial de justiça, a fim de comparecer na audiência.
Class action (ou acção colectiva)	Procedimento que permite a uma pessoa fazer beneficiar um grupo da reparação de um dano reconhecido judicialmente, por exemplo, defeito de um electrodoméstico de que foram vendidos milhares de exemplares. Se o fabricante for condenado a reparar o dano, a sentença poderá beneficiar todos os outros compradores do aparelho, sem que estes tenham necessidade de intentar novas acções individuais em tribunal. Este procedimento, extremamente eficaz, é muito favorável aos consumidores. Os industriais opõem-se ferozmente à sua criação nos países onde ainda não existe. Distingue-se dos recursos colectivos que as associações podem, em determinadas condições, intentar em nome dos seus associados. Procedimento nascido nos Estados Unidos; a União Europeia encara a possibilidade de o impor aos Estados-membros em que não exista.
Conciliação	Modo de regulação amigável de certos litígios em matéria civil exercido quer directamente pelo juiz, quer por um terceiro conciliador de justiça. A conciliação pode intervir fora de qualquer processo ou no decorrer de um processo judicial já iniciado. A conciliação visa obter um acordo amigável entre as pessoas em conflito.
Condenação	Em matéria penal: decisão judicial que declara uma pessoa culpada de ter cometido uma infracção e que profere uma pena. Em matéria civil ou comercial: decisão judicial que pode impor obrigações diferentes: ordenar a uma pessoa que pague uma soma de dinheiro a título de ressarcimento de danos, cumprir um acto ou abster-se de o fazer.
Condenado	Pessoa declarada culpada por um tribunal, a quem foi aplicada uma pena.

Confissão	<p>Declaração através da qual uma pessoa reconhece ter cometido um acto. Nos países de <i>civil law</i>, a confissão continua a ser frequentemente a “rainha das provas”, o que pode levar a polícia a usar meios violentos para obtê-la.</p> <p>Nos sistemas de <i>common law</i>, a confissão tem uma consequência directa no processo: quando o réu declara ser culpado, o processo resume-se a uma breve leitura dos factos imputados e a uma discussão sobre a pena. Esta, na maior parte das vezes, já está, de resto, fixada após uma <i>plea bargaining</i>, negociação entre a acusação e a defesa sobre o grau de gravidade da infracção cometida e sobre a respectiva pena. Se o acusado se declarar inocente, o processo, que pode ser muito moroso, decorre perante um juiz e um júri.</p>
Conselho Superior da Magistratura (CSM)	Órgão de nomeação e disciplina dos magistrados, que pode ter um nome diferente. (por exemplo no Reino Unido: Comissão para as Designações do Poder Judicial). É presidido, consoante os países, pelo Presidente da República, pelo ministro da Justiça ou pelo mais alto magistrado do país.
Contencioso	Conjunto de litígios relativos ao mesmo assunto, ou abrangidos pela mesma jurisdição ou pelo mesmo conjunto de jurisdições.
Custas judiciais	Conjunto de despesas que devem ser pagas ao Estado pela instauração de um processo por parte do condenado ou da parte vencida.
Custódia (Garde à vue)	Direito conferido à polícia de reter nas suas instalações, durante um período de tempo limitado, uma pessoa suspeita de ter cometido uma infracção.
Decisão judicial	<p>Documento escrito que contém o resumo da acção, a solução adoptada pela jurisdição (tribunal) e as razões (os motivos) que tenham conduzido à sua adopção.</p> <p>A sentença é a decisão proferida pelos tribunais.</p> <p>O <i>acórdão</i> pelas instâncias superiores (tribunais de apelação, tribunal de cassação, supremo tribunal).</p> <p>O <i>despacho</i> pode ser emitido por diversas jurisdições, e é provisório (permite manter direitos, etc.), enquanto se aguarda que o juiz decida quanto ao mérito.</p> <p>O princípio da publicidade é inerente às decisões de justiça.</p>
Decreto	Regra geral dimanada do governo. Ao contrário da lei, que só pode emanar do parlamento, o decreto é da única responsabilidade do governo.
Despacho	Ver “decisão judicial”.
Direito comum	Conjunto de regras jurídicas aplicáveis a todas as situações que não estejam sujeitas a regras especiais ou particulares.
Direito privado	Conjunto de regras que se referem aos actos e à vida das pessoas singulares ou colectivas privadas (sociedades, associações).
Direito público	Conjunto de regras relativas à organização e ao funcionamento do Estado, de autarquias locais e regionais (cidades, regiões, comunidades, etc.) e da administração, bem como às suas relações com as pessoas privadas.
Dispositivo	Parte final de uma sentença judicial ou de um acórdão que define a solução do litígio e contém a decisão a executar. Distingue-se da «motivação».
Flagrante delito (procedimento de)	Um delito é flagrante quando acabou de ser cometido. Neste caso, nos sistemas de <i>civil law</i> , a polícia tem poderes mais abrangentes do que numa investigação normal e, se o caso for simples, o procurador pode decidir julgá-lo imediatamente. Se uma pena de prisão definitiva for pronunciada, é executada de forma imediata.
Grau de jurisdição	<p>Posição de uma jurisdição no desenrolar do processo:</p> <p>Primeiro grau: tribunal que examina o caso no início do processo.</p> <p>Segundo grau: tribunal de apelação que julga novamente a acção, se uma das partes pedir recurso da decisão do tribunal.</p>
Habeas corpus	Texto inglês que remonta a 1679, dando origem ao direito de segurança individual, que tem as suas raízes na luta contra o arbítrio soberano, tal como exercido especialmente pela « <i>lettre de cachet</i> » (carta lacrada) e que, em resumo, submete qualquer privação de liberdade (prisões, hospitais, etc.) à intervenção judiciária.

Indulto	Direito concedido ao chefe de Estado, ou ao governador do Estado em determinados sistemas federais (Estados Unidos), de alterar uma condenação penal ou de anular os seus efeitos. A condenação persiste mas a sua execução é alterada.
Juiz/magistrado	Juiz: Profissional do direito encarregue de proferir decisões judiciais. Magistrado: Em <i>civil law</i> , termo geral que reagrupa muitas vezes os juízes e os procuradores. Em <i>common law</i> , <i>magistrate</i> pode designar os não profissionais encarregues de se pronunciar sobre os muito numerosos casos penais e civis de menor importância (sistema inglês).
Juiz da execução	Juiz encarregue de se pronunciar sobre as contestações ligadas com execução de decisões judiciais, em matéria civil ou comercial (por exemplo, contestação de uma penhora).
Juiz das medidas de coacção	Em determinados sistemas de <i>civil law</i> , juiz encarregue de decidir medidas de prisão preventiva e de responder aos pedidos de libertação.
Juiz de aplicação das penas	Juiz encarregue de tomar medidas de aplicação de penas (ver esta expressão) de prisão firme e de organizar o acompanhamento dos condenados em regime de liberdade condicional (ver este termo).
Juiz de instrução	Em certos países (França e certos países ACP), o juiz de instrução dirige a investigação dos processos penais mais complexos. Reúne os elementos que considerar úteis para a descoberta da verdade, dirige os interrogatórios, as acareações e as audições, e constitui o processo. Pode culpar uma pessoa (fazê-la saber que é acusada) e ordenar ou pedir a sua prisão preventiva. No final da sua instrução, após parecer do procurador, ele decide enviar o processo para a jurisdição de julgamento, ou abandonar o procedimento judicial (decisão de “não pronúncia”, ver este termo).
Jurisprudência	Conjunto de decisões de justiça que se pronunciam sobre uma determinada questão. Em <i>common law</i> , fala-se de precedentes, que têm força obrigatória para o juiz encarregue de um caso da mesma natureza. Em <i>civil law</i> , o juiz não tem obrigação de se conformar com a jurisprudência, mas leva-a muitas vezes em conta, num objectivo geral de segurança jurídica.
Justiça administrativa	Conjunto de jurisdições encarregue de se pronunciar nos litígios entre um particular e o Estado ou uma colectividade pública.
Justiça civil	Conjunto de jurisdições encarregue de julgar os litígios entre particulares.
Justiça comercial	Conjunto de jurisdições civis especializadas em litígios entre comerciantes (comerciantes individuais ou sociedades comerciais).
Justiça constitucional	Jurisdição encarregue de verificar a conformidade de uma lei com a Constituição do país.
Justiça de Menores	Conjunto de jurisdições (juízes de menores, tribunais de menores) encarregue de tomar medidas de protecção relativamente a crianças em perigo e de se pronunciar sobre as infracções cometidas por menores.
Justiça militar	Conjunto de jurisdições especializadas, compostas total ou parcialmente por militares, encarregues de se pronunciar sobre a culpabilidade de militares suspeitos de terem cometido uma infracção ou de pessoas suspeitas de infracção cometida contra um militar.
Justiça penal	Conjunto de jurisdições encarregues de se pronunciar sobre a culpabilidade de uma pessoa suspeita pelo procurador e de proferir uma pena contra a pessoa declarada culpada.
Justiça reparadora	Conceito: a justiça reparadora é uma alternativa aos processos habituais de justiça penal, centrada na correcção de prejuízos causados pelo crime. Apresenta-se frequentemente sob a forma de uma reunião entre a vítima e o delinquente, e pode associar outros membros da colectividade, com vista à determinação em comum do modo de reparação do dano por parte do delinquente.
Justiça retributiva	Conceito: a justiça retributiva ou repressiva visa restabelecer a ordem pela imposição de um sofrimento justamente proporcional. O objectivo da pena é a dissuasão do próprio delinquente e da população em geral.
Lei	Regra de direito de âmbito geral que se aplica a todos, sem excepção. É votada pelo parlamento, assinada pelo chefe de Estado e depois publicada.
Liberdade condicional	Ver “redução de pena”.

Liberdade vigiada	Medida decidida pelo juiz de menores perante um menor delinquente, pronunciada seja durante a fase de instrução a título provisório, seja a título definitivo pela jurisdição. Comporta uma dupla dimensão: vigilância e acção educativa.
Mandado de captura	Ordem dada a um estabelecimento prisional, por parte de um juiz, tribunal ou procurador, para prender uma pessoa.
Mandado de comparência	Ordem dada por um juiz de instrução ou por um tribunal para trazer imediatamente perante si uma pessoa a fim de ser interrogada.
Mandado de detenção	Ordem dada por um juiz de instrução ou por um tribunal para proceder à prisão imediata de uma pessoa.
Mediação judicial	Mediação aplicada durante um processo sob proposta do juiz ou a pedido de uma das partes.
Mediação penal	Processo de conciliação aplicado antes do processo penal por iniciativa do procurador, tendo geralmente como objectivo permitir a indemnização da vítima por parte do delinquente, o qual poderá não ser objecto de procedimento judicial.
Mediador	Pessoa independente encarregue de procurar soluções amigáveis para litígios que opõem as partes.
Medida de segurança	Medida tomada por um juiz, quando uma pessoa apresenta um carácter perigoso (por exemplo, obrigação de seguir um tratamento, colocação sob vigilância electrónica, suspensão da carta de condução).
Meios de prova	Objectos selados que constituem as provas em matéria penal. São, geralmente, mantidas pela justiça.
Ministério Público (Procuradoria)	Conjunto de pessoas encarregue de instaurar acções penais contra pessoas suspeitas de ter cometido uma infracção, e suster, depois, a acusação perante a jurisdição. Em <i>civil law</i> , o Ministério Público é frequentemente composto por magistrados com a mesma formação que os juizes, com passagem possível de um corpo para o outro. Em <i>common law</i> , pode tratar-se de um corpo de funcionários encarregues de gerir o procedimento judicial (<i>crown prosecution service</i> , em Inglaterra), sendo a acusação sustida por um advogado da Coroa na audiência, ou juristas eleitos (<i>district attorneys</i> , nos Estados Unidos).
Motivação	Respostas dadas pelo juiz aos fundamentos apresentados pelas partes e que sustentam o “dispositivo”. A expressão da motivação é uma condição essencial para a legalidade da decisão; ela deve estar disponível após ter sido proferida a decisão nos prazos que permitem às partes apresentar recurso. Considerada com uma liberdade fundamental do justicável, a motivação protege contra o arbítrio do juiz e contra a corrupção.
Não pronúncia	Decisão tomada pelo juiz de instrução quando, no final da instrução, considera que não há provas suficientes para levar o suspeito a julgamento.
Non bis in idem	Princípio segundo o qual ninguém pode ser julgado duas vezes pela mesma infracção.
Notificação	Entrega ou envio de um acto ou de uma decisão.
Oficial de justiça	Auxiliar de justiça encarregue de entregar às partes actos processuais (citações) e decisões judiciais. Em determinados países, é responsável pela execução das decisões judiciais sob a forma de penhoras de contas bancárias ou de bens e da venda forçada dos mesmos.
Ordem dos Advogados	Nome dado ao grupo formado pelos advogados. Pode existir uma Ordem nacional, à escala do país, ou uma Ordem por região (junto do Tribunal de Apelação), ou ainda junto de cada tribunal.
Parte civil	Nome dado à vítima que recorreu ao tribunal para ser indemnizada pelo dano que sofreu. Sendo parte no processo, tem certos direitos: conhecimento do processo, direito de recurso contra uma não pronúncia ou uma libação (ver estes termos). Este estatuto judiciário da vítima não existe em <i>common law</i> .
Partes no processo	Nome dado às pessoas envolvidas num processo civil ou comercial.
Prejuízo	Dano causado a uma pessoa, de forma voluntária ou involuntária.
Prestação de Trabalho a Favor da Comunidade (PTFC)	Ver “Alternativas à prisão”.
Presunção de inocência	Qualquer pessoa suspeita de ter cometido uma infracção, ou processada, é considerada inocente dos factos que lhe são imputados, enquanto não for declarada culpada pela jurisdição competente para a julgar.

Prisão	Pena privativa de liberdade pronunciada em matéria criminal.
Prisão domiciliária	Decisão proferida por um juiz que impede a pessoa de sair do seu domicílio. Esta medida pode ser aplicada a um estrangeiro em instância de expulsão ou substituir uma pena de prisão firme de um condenado idoso ou doente.
Prisão preventiva/provisória	Medida de prisão decidida por um juiz em relação a uma pessoa suspeita de um crime ou delito, antes da sentença, a. Obedece a critérios definidos pela lei (risco de fuga, risco de pressão sobre as testemunhas, risco de nova infracção).
Processo acusatório	Procedimento penal em que as partes (acusação e defesa) têm a seu cargo a investigação e o desenrolar do processo. O papel confiado ao juiz é o de árbitro imparcial. Procedimento utilizado nos sistemas de <i>common law</i> .
Processo de medidas provisórias	Processo civil ou comercial (sistemas de <i>civil law</i>) pelo qual se pede urgência ao presidente do tribunal para obter uma medida urgente: conservação das provas (peritagem), cessação de um problema ilícito (por exemplo, expulsão de invasores), pagamento por conta de um crédito quando este não é seriamente contestado. Processo rápido, cuja decisão pode mesmo ser proferida no próprio dia (processo urgente “de hora a hora”).
Processo inquisitório	Procedimento penal no qual o procurador (e o juiz de instrução, quando existe) tem o domínio da investigação, sendo depois o processo dirigido pelo juiz, podendo as partes colocar questões apenas posteriormente. Procedimento utilizado nos sistemas de <i>civil law</i> .
Procurador	Ver “Ministério Público”.
Procuradoria	Ver “Ministério Público”.
Prova	Documentos, testemunhos, confissões, peritagens, indícios materiais que permitem estabelecer a realidade de um facto ou de um acto jurídico.
Queixa	Acto pelo qual uma pessoa que se considere vítima de uma infracção informa o procurador directamente ou através dos serviços policiais, a fim de pedir à autoridade judiciária a condenação penal do autor.
Recurso	Direito que permite a uma pessoa implicada num julgamento pedir um novo julgamento do processo por outros juízes (Tribunal de Apelação). Este direito é geral, salvo no que se refere a processos de importância muito reduzida.
Redução de pena	Depois da condenação, a modificação de condições de execução da pena da prisão firme: estaleiros exteriores (o condenado sai da prisão para trabalhar sob vigilância), semi-liberdade (o condenado sai de dia e regressa à prisão à noite e ao fim-de-semana), permissões de saída (saída de um ou vários dias para restaurar os laços familiares ou procurar trabalho), liberdade condicional (saída antes do fim da pena para os condenados que apresentam garantias de reinserção). Estas medidas são decididas por um juiz especializado (juiz da aplicação de penas) ou, por vezes, pelo ministro da Justiça (situação frequente no que se refere à liberdade condicional).
Regime de prova	Igualmente designado colocação à prova: suspensão da pena de prisão, no âmbito da qual o condenado fica sujeito a obrigações (por exemplo, reembolsar a vítima) e ao controlo de um serviço dependente do juiz de aplicação das penas.
Registo criminal	Serviço que reúne as informações sobre as condenações proferidas. O registo criminal pode ser nacional ou existir junto de cada tribunal (situação frequente nos países em desenvolvimento); reúne as condenações das pessoas nascidas na circunscrição do tribunal. Nos sistemas de <i>civil law</i> , os procuradores ou os juízes solicitam um certificado do registo criminal das pessoas julgadas, a fim de conhecerem o seu eventual passado criminal e nomeadamente modular a pena em conformidade. Nos sistemas de <i>common law</i> , é, pelo contrário, proibido comunicar ao júri o registo criminal do acusado, para evitar influenciá-lo no momento da decisão da culpabilidade.
Requisitório	Argumentos desenvolvidos pelo Ministério Público para pedir ao juiz a aplicação da lei em matéria penal e pronunciar uma pena.
Rol	Lista de processos em curso numa jurisdição.
Secretaria	Serviço administrativo de uma jurisdição encarregue de constituir os processos e editar as decisões. É assegurado pelos secretários.

Selagem	Os selos são apostos para declarar que o lugar se encontra vedado (cena de crime, documento no qual deve ser feito um inventário dos bens) ou aquando da descoberta de indícios numa investigação penal (os indícios são então colocados num saco selado).
Sentença	Ver «decisão judicial» e «acórdão».
Substituto	Adjunto do procurador (ver “Ministério Público”).
Suspeito	Pessoa suspeita de ter cometido uma infracção.
Suspensão (pena de prisão com)	Quando uma pessoa é condenada a uma pena de prisão suspensa, a sua execução fica suspensa durante um prazo fixado pela lei (por exemplo, 5 anos). Se, durante esse prazo, o condenado não cometer mais nenhum delito, a pena é considerada sem efeito e não será executada. Se, durante esse prazo, cometer um novo delito, a suspensão é anulada e a pena é executada, além da que for proferida relativamente ao novo delito.
Suspensão da instância	Medida decidida por um tribunal que coloca a sua decisão em espera, quando esta depende de outro processo em curso.
Titular de direitos (sucessor)	Pessoa que se torna titular de direitos de outra pessoa (por exemplo, o herdeiro de um defunto).
Trânsito em julgado	Autoridade inerente a uma decisão judiciária quando já não é possível qualquer recurso.
Vias de execução	Procedimentos que permitem obter a execução forçada de decisões judiciais.
Vias de recurso	Meios colocados à disposição das partes que permitem uma nova análise de uma decisão judicial: <ul style="list-style-type: none"> - Oposição, perante os mesmos juízes, relativamente a uma pessoa julgada quando não foi regularmente convocada (<i>civil law</i>); - Apelação, para julgar novamente o caso por uma jurisdição superior (todos os sistemas); - Recurso de cassação, para verificar a regularidade da decisão do tribunal de apelação (<i>civil law</i>); - Recurso perante o supremo tribunal, com autorização deste, nos casos que apresentam um problema de princípio (<i>common law</i>).

ANEXO 2. APLICAÇÃO DO MODELO DE ANÁLISE DA GOVERNAÇÃO SECTORIAL AO SECTOR DA JUSTIÇA

O modelo analítico foi aplicado ao sector da justiça de um país imaginário situado na zona ACP (Micromegas). Este exemplo apresenta um retrato de:

- Cada uma das etapas do processo de análise da governação (Ver Capítulo 2, secção 2.1);
- Prioridades e acções realizadas pela CE na sequência dessa análise;
- Primeiros resultados do processo.

Contexto

O Micromegas esteve em conflito, tendo perturbado o equilíbrio geopolítico da região. Aquando do último decénio, e com a ajuda da comunidade internacional, vários acontecimentos importantes permitiram que o Micromegas organizasse eleições, revisse a Constituição e lançasse os fundamentos de um Estado de Direito, promovendo, designadamente, a autoridade judicial à categoria de poder judicial e permitindo que o Parlamento e as instituições de controlo externo funcionassem. A Estratégia de Cooperação e o Programa Indicativo Nacional inscrevem-se num contexto de restauração da paz. Após a avaliação intercalar, os montantes dos envelopes A e B foram respectivamente aumentados.

A política sectorial e o plano de acções da justiça (período de 5 anos), aprovados em 2007, apresentam uma lista de acções tendo como objectivos: um melhor acesso à justiça, a melhoria da governação judiciária (gestão, formação, infra-estruturas, equipamentos, etc.), a luta contra a corrupção e a impunidade, a segurança dos investimentos, nomeadamente a revisão do quadro jurídico e regulamentar dos casos.

As partes interessadas são o Ministério da Justiça, o Conselho Superior da Magistratura, a Ordem dos Advogados e as Organizações da Sociedade Civil. Estão contemplados esforços na direcção do Parlamento, que deve analisar e adoptar vários projectos e propostas de leis.

As mulheres, as crianças e as pessoas com deficiência foram identificadas como grupos-alvo prioritários.

A CE identificou a melhoria da governação jurídica como objectivo principal da sua acção no sector da justiça, tentando favorecer o acesso à justiça das pessoas vulneráveis. Para tanto, pretende associar as OSC, tanto a nível da prestação de serviços, como a nível da monitorização de actividades governamentais. Mas as autoridades não são favoráveis à outorga de subsídios às OSC. A CE pretende, ainda assim, que uma parte dos fundos seja reservada às OSC. Para isso, pede à missão de formulação do seu futuro programa que:

- Organize mesas redondas que favoreçam o diálogo entre, por um lado, as OSC activas no sector e, por outro lado, entre estas e as autoridades governamentais;
- Faça um balanço das realizações desde a aprovação do plano de acções, que inclua uma consulta dos principais financiadores activos no sector da justiça; e
- Utilize, se necessário, o diálogo político.

Etapa 1: Análise do contexto da governação do sector da Justiça

Tendo em conta os eixos estratégicos descritos no DSRP e as necessidades listadas nos documentos governamentais, de entre os quais a política sectorial e o plano de acções do sector da justiça, o perfil de governação e os estudos realizados pelos parceiros de desenvolvimento activos no país e no sector e os documentos das Nações Unidas e os relatórios de organizações (*Human Rights Watch*, *Transparency International*, etc.), a CE destacou:

- Uma falta de vontade política para criar novas instituições previstas na Constituição;
- Um poder judicial desorganizado;
- Orçamentos de funcionamento inexistentes;
- Um elevado nível de corrupção;
- Infra-estruturas obsoletas e um quadro jurídico e regulamentar antiquado.

Etapa 2: Cartografia dos actores – interesses, poder e estímulos

Grupo de actores	Principais actores	Poder/interesses	Motor da mudança
Actores não estatais	Organizações da sociedade civil (ONG, associações profissionais tais como a Ordem dos Advogados, a Câmara dos Notários, sindicatos, etc.).	<ul style="list-style-type: none"> Pouca credibilidade de ANE como actores de mudança, devido à sua desorganização. Procura de um melhor acesso à justiça expressa pela população. As ANE são chamadas a desempenhar este papel. 	Motor potencial de mudança
Instituição de controlo e de contra-poderes	Tribunal de Contas	<ul style="list-style-type: none"> Dependente do Parlamento. Não está em condições para desempenhar a sua função, por falta de recursos (humanos, financeiros e materiais). 	Motor potencial de mudança
	Mediador da República	<ul style="list-style-type: none"> Previsto na Constituição, mas ainda não instalado. 	Motor potencial de mudança (mas levará o seu tempo)
Political/government system	Ministério da Justiça	<ul style="list-style-type: none"> - Poderoso, pois controla o orçamento de funcionamento e investimento do aparelho judiciário, mas também a política governamental em matéria de justiça. 	Fortes reticências relativamente à mudança
	Gestor orçamental nacional	Interesse em beneficiar de montantes suplementares em favor do sector da justiça	Motor potencial de mudança
	Parlamento	<ul style="list-style-type: none"> Parlamento inexperiente, falta de liderança no seio das comissões parlamentares. Inúmeros projectos e propostas de leis à espera de serem analisadas. 	Motor potencial de mudança
	Conselho Superior da Magistratura	<ul style="list-style-type: none"> Inexperiente e desorganizado. Ausência de orçamento para funcionar. Pouca credibilidade. 	Motor potencial de mudança
Administrações públicas centrais	Ministérios da Função Pública, do Orçamento e das Finanças	<ul style="list-style-type: none"> Ministérios parceiros do sector da justiça: bloqueiam a evolução do sector da justiça (ex: recrutamentos baseados no clientelismo e não nas competências, factos de corrupção provados, mas não sancionados, etc.). Orçamentos de funcionamento não executados. 	Motor potencial de mudança
Prestadores de serviços	Escola de formação do pessoal judiciário	<ul style="list-style-type: none"> Formações não estruturadas, dispersas. 	Resistência à mudança

Grupo de actores	Principais actores	Poder/interesses	Motor da mudança
Financiadores de fundos	EC	<ul style="list-style-type: none"> Financiador mais importante no sector da justiça. Vontade de consolidar o sector, mas acontecimentos políticos recentes (tomada do controlo do poder judicial pelo Governo) incitam-na a ser prudente. Diálogo político dificultado na sequência da situação preocupante dos Direitos Humanos (impunidade e corrupção). 	Motor de mudança
	Financiador A	<ul style="list-style-type: none"> Financiador importante que experimenta dificuldades na realização do seu programa. Programa com três (3) vertentes: reforço das capacidades dos agentes nos locais-piloto, apoio à sociedade civil e reforço do CSM. 	Motor de mudança
	Financiador B	<ul style="list-style-type: none"> Financia actividades de formação através de uma ONG internacional activa no sector. Pretende aumentar o seu financiamento ao sector da justiça, não tendo a certeza da estratégia a adoptar. 	Motor potencial de mudança
	Financiador C	<ul style="list-style-type: none"> Estado-membro que manifesta o seu interesse em associar-se à CE no seu programa futuro ou a uma agência das Nações Unidas. 	Motor de mudança
	Financiador D	Retira-se do sector da justiça.	Fim do envolvimento

Etapa 3: Análise das relações de governação e de responsabilidade

- *Que mecanismos de governação permitem exercer a autoridade e o poder neste sector?* Os estudos recentes realizados por organizações internacionais revelam a falta de liderança do Conselho Superior da Magistratura (CSM), que continua a estar sob a tutela do poder executivo, apesar da nova Constituição o tornar num poder independente. A corrupção é endémica no sector, não controlada e não reprimida. Má imagem do sector tanto junto dos actores como da população.
- *O que é que sabemos das regras do jogo aquando do estabelecimento da governação para este sector?* A falta de transparência nos processos (recrutamento, rotatividade de magistrados) e a fraca independência do poder judicial limitam o desenvolvimento do CSM. As OSC são fracas.
- *No sector, a acção pública é mais previsível (conforme as políticas formais) ou arbitrária?* Os estudos demonstram que o sector da justiça está sob o controlo do poder executivo, e por falta de um aparelho judiciário acessível, os utentes recorrem aos agentes da polícia e aos chefes tradicionais para lhes fazer justiça.
- *Quais são os mecanismos de responsabilidade que se aplicam ao sector?* Os mecanismos de responsabilidade são difusos. Mecanismo de apresentação das contas inexistentes. Cultura da impunidade e ausência de imputabilidade

De que capacidades institucionais dispõe o governo para que a governação e a responsabilidade permitam uma gestão eficaz do sector? O sector dispõe de magistrados muito bem formados, mas envelhecidos. A substituição não está assegurada, passando-se o mesmo com os agentes que trabalham no sector (secretários, agentes da polícia, guardas prisionais, etc.).

Resumo das análises – tendências da governação sectorial

	Características chave	Principais pontos fortes/ oportunidades	Principais pontos fracos/ ameaças	Grandes tendências
Contexto abrangente (para além do sector)	<ul style="list-style-type: none"> Falta de transparência do sistema político com influência do poder executivo sobre o poder judiciário. 	<ul style="list-style-type: none"> Melhor acesso à justiça manifestado pela população, nas investigações que conduziram ao DRSP. 	<ul style="list-style-type: none"> Fragilidade do Parlamento Corrupção endémica 	Oportunidades de reforma após uma forte pressão da população.
Actores, interesses, incentivos	<ul style="list-style-type: none"> Sector da justiça desorganizado. 	<ul style="list-style-type: none"> Mobilização de certos grupos (magistrados, advogados, etc.), a favor da independência do poder judicial. 	Inércia do CSM	Regulamento interior do CSM e código deontológico submetido a aprovação na próxima Assembleia-Geral do CSM.
Relações de governação	Relações de clientelismo entre os corpos de magistrados e o Ministério da Justiça.	Apoio sectorial (Banco Mundial) com a condição de realizar um quadro de despesas a médio prazo.	Debilidade das instituições de controlo	Vontade expressa de apelar à ajuda internacional para realizar as actividades do plano de acções da justiça.

Etapa 4: Síntese – Análise da aptidão do sector da justiça para reformar a sua governação – Da análise à acção

Prioridades	Acções da CE
Melhoria da governação judiciária (gestão, formação, infra-estruturas, equipamentos, etc.).	Apoiar a escola de formação de profissionais da justiça. Reforçar o CSM. Apoiar o governo na elaboração de um quadro de despesas a médio prazo.
Acesso à justiça: prestação de serviços às pessoas vulneráveis (assistência judiciária gratuita, mediação por chefes tradicionais, etc.).	Subsídios a favor das OSC e da Ordem dos Advogados; reforço das capacidades das OSC. Mas, a pedido do Governo, aquando da realização de certas actividades, as OSC deverão informá-lo e, se necessário, associar o seu nome.
Luta contra a corrupção e a impunidade.	Diálogo político que visa implementar o Mediador da República associado a actividades de informação, educação e comunicação.

ANEXO 3. REFERÊNCIAS ÚTEIS PARA DESENVOLVIMENTOS JUDICIAIS E DE SEGURANÇA

1. Organizações internacionais e organismos especializados

Conselho Consultivo de Juízes Europeus (Consultative Council of European Judges – CCEJ)

O Conselho Consultivo de Juízes Europeus é um organismo consultivo do Conselho da Europa que lida com questões relacionadas com a independência, imparcialidade e competência de juizes.

www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/judicialprofessions/ccje/

Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça (European Commission for the Efficiency of Justice – CEPEJ)

O objectivo da CEPEJ é melhorar a eficiência e o funcionamento da justiça nos Estados-membros, e desenvolver a implementação dos instrumentos adoptados pelo Conselho da Europa para este fim.

www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/cepej/

O Centro Internacional para a Justiça Transicional (The International Center for Transitional Justice – ICTJ)

O Centro Internacional para a Justiça Transicional (ICTJ) presta assistência a países, procurando obter uma responsabilização por atrocidades massivas passadas ou abuso dos direitos humanos. O Centro trabalha em sociedades que emergem de uma governação repressiva ou de conflitos armados, bem como em democracias estabelecidas onde as injustiças históricas ou o abuso sistemático continuam por resolver.

www.ictj.org/en/

Comissão Internacional de Juristas (International Commission of Jurists – ICJ)

A Comissão Internacional de Juristas dedica-se à primazia, coerência e implementação do Direito e dos princípios internacionais que promovem os direitos humanos. A CIJ oferece especialização legal, tanto ao nível internacional como nacional, para garantir que os desenvolvimentos em Direito Internacional estão em conformidade com os princípios dos direitos humanos e que os padrões internacionais são implementados ao nível nacional.

www.icj.org

Conselho Internacional sobre Políticas de Direitos Humanos (International Council on Human Rights Policy – ICHRP)

O Conselho Internacional sobre Políticas de Direitos Humanos oferece um fórum para investigação aplicada, reflexão e pensamento progressivo sobre questões relacionadas com políticas internacionais de direitos humanos. Num mundo complexo no qual os interesses e as prioridades competem em todo o mundo, o Conselho identifica questões que impedem os esforços para proteger e promover os direitos humanos e propõe abordagens e estratégias que irão promover esse fim.

www.international-council.org

Instituto da Sociedade Aberta (Open Society Institute – OSI)

O Instituto da Sociedade Aberta, uma fundação privada operacional e concessora de fundos, tem como objectivo desenvolver políticas públicas para promover a governação democrática, os direitos humanos e reformas económicas, legais e sociais. A um nível local, o OSI implementa uma variedade de iniciativas para apoiar o Estado de Lei, a educação, a saúde pública e os média independentes. Ao mesmo tempo, o OSI trabalha para estabelecer alianças entre países e continentes, em áreas tais como o combate à corrupção e o abuso de direitos.

www.soros.org

Gabinete das Nações Unidas Contra a Droga e a Criminalidade (United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC)

O Gabinete das Nações Unidas contra a Droga e a Criminalidade (UNODC) formula e promove princípios reconhecidos internacionalmente em áreas tais como a independência do poder judiciário, a protecção de vítimas, alternativas à prisão, o tratamento de reclusos, o uso da força por parte da polícia, a assistência legal mútua e a extradição. Mais de cem países em todo o mundo confiaram nestes padrões aquando da elaboração das suas leis e políticas nacionais, na prevenção do crime e justiça criminal, levando à criação de uma instituição comum para combater o crime internacional, com respeito pelos direitos humanos e as necessidades dos indivíduos.

www.unodc.org/unodc/

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (United Nations Development Programme – UNDP) – Governação Democrática

Os serviços principais do UNDP para apoiar processos nacionais de transições democráticas focalizam-se em: (1) Assessoria de políticas e apoio técnico; (2) Fortalecimento da capacidade de instituições e indivíduos (3) Defesa, comunicações e informação pública; (4) Promoção e

intermediação do diálogo; e (5) Estabelecimento de redes de trabalho de conhecimento e partilha de boas práticas.

www.undp.org/governance

Conselho Económico e Social das Nações Unidas (United Nations Economic and Social Council - ECOSOC)

O ECOSOC foi estabelecido segundo a Carta das Nações Unidas como o organismo principal para a coordenação do trabalho económico, social e outros relacionados das 14 agências especializadas das NU, comissões funcionais e cinco comissões regionais. O Conselho também recebe relatórios de 11 fundos e programas das NU. O ECOSOC funciona como fórum central para discutir questões económicas e sociais internacionais, bem como para formular recomendações de políticas dirigidas a Estados-membros e ao sistema das Nações Unidas. É responsável por: promover elevados padrões de vida, emprego pleno e progresso económico e social; identificar soluções para problemas internacionais económicos, sociais e de saúde; facilitar a cooperação internacional cultural e educacional; e encorajar o respeito universal pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais.

www.un.org/ecosoc

Instituto Vera de Justiça

O Instituto Vera de Justiça combina especialização em investigação, projectos de demonstração e assistência técnica, para ajudar os líderes dos governos e de sociedades civis a melhorar os sistemas nos quais as pessoas confiam para obter justiça e segurança.

www.vera.org

Banco Mundial

O objectivo deste website é partilhar conhecimento legal para o desenvolvimento.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTLAWJUSTICE/0,,menuPK:445640~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:445634,00.html>

A Justiça para os Pobres (J4P) é um programa de investigação e desenvolvimento global cuja tarefa é informar, conceber e apoiar abordagens pró-pobreza para obter uma reforma da justiça. É uma abordagem da reforma da justiça que vê a justiça pela perspectiva dos pobres e marginalizados e que se baseia em contextos sociais e culturais. Reconhece a importância da necessidade de construção de sistemas de justiça justos e compreende a justiça como uma questão transectorial.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTLAWJUSTICE/EXTJUSFORPOOR/0,,menuPK:3282947~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:3282787,00.html>

2. Direitos Humanos

Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (African Commission on Human and Peoples' Rights – ACHPR)

Estabelecida pela Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, que entrou em vigor no dia 21 de Outubro de 1986, depois da sua adopção em Nairobi (Quénia), em 1981, pela Assembleia de Chefes de Estado e Governo da Organização da Unidade Africana (OAU), a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos tem como função garantir a promoção e protecção dos Direitos Humanos e dos Povos em todo o continente africano. A sede da Comissão situa-se em Banjul, na Gâmbia.

www.achpr.org

Tribunais Internacionais Africanos, incluindo o Tribunal Africano para os Direitos Humanos e dos Povos

O Tribunal Africano para os Direitos Humanos e dos Povos é um tribunal regional que regulamenta o cumprimento dos Estados da União Africana da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. O tribunal situa-se em Arusha, Tanzânia.

www.aict-ctia.org/courts_conti/achpr/achpr_home.html

Biblioteca Africana dos Direitos Humanos

<http://library.stanford.edu/depts/ssrg/africa/hurights.html>

Conselho da Europa (Council of Europe - CoE)

Fundado em 1949, o Conselho da Europa procura desenvolver, em toda a Europa, princípios comuns e democráticos baseados na Convenção Europeia dos Direitos Humanos e noutros textos de referência para a protecção dos indivíduos.

www.coe.int

Tribunal Europeu de Direitos Humanos (European Court of Human Rights – ECHR)

O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, em Estrasburgo, é um organismo legal regional estabelecido segundo a Convenção Europeia dos Direitos Humanos de 1950 para monitorizar o respeito pelos direitos humanos por parte dos Estados. Todos os 47 Estados-membros do Conselho da Europa são signatários da Convenção. As queixas contra Partes Contratantes por violações dos direitos humanos podem ser apresentadas no Tribunal por outros Estados, outras partes ou indivíduos.

www.echr.coe.int/echr/homepage_en

União Europeia e Direitos Humanos – página de documentos no site externo da Europa

Inclui *links* para publicações da UE, incluindo

comunicados e relatórios da Comissão Europeia, documentos do EIDHR, *link* para as Directrizes da UE sobre Direitos Humanos e Lei Internacional Humanitária pelo Conselho da União Europeia (2009).

http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/docs/index_en.htm

Directrizes sobre Direitos Humanos da UE

www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1681&lang=EN

Implementação do Comunicado da Comissão sobre o Papel da UE na Promoção dos Direitos Humanos e Democratização em Países Terceiros. Documento de trabalho do pessoal da Comissão. SEC (2004) 1041, Bruxelas, 30-7-2004

http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/docs/sec01_1041.pdf

Política da UE contra a Tortura e os Maus Tratos. Prevenção da Tortura e Reabilitação de Vítimas. Papel de antecedentes pela RELEX, Janeiro de 2009.

http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/torture/docs/background_en.pdf

Estudos e avaliações sobre direitos humanos, incluindo avaliações do EIDHR

http://ec.europa.eu/europeaid/what/human-rights/studies_evaluations_en.htm

Indicadores de Impacto do Instrumento Europeu para a Democracia e Direitos Humanos (2005)

O presente documento é uma ferramenta adaptada às prioridades do EIDHR que sugere alguns indicadores possíveis ao nível nacional, e que presta assessoria quanto à forma mais otimizada de gerar indicadores para cada projecto individualmente. Destina-se a gestores de tarefas da CE e operadores de projectos.

http://ec.europa.eu/europeaid/what/humanrights/documents/impact_indicators_channel_en.pdf

O Instituto Dinamarquês de Direitos Humanos (The Danish Institute for Human Rights – DIHR): Indicadores de Direitos Humanos ao Nível de Programas e Projectos – Directrizes para Definição de Indicadores, Monitorização e Avaliação (2006).

www.humanrights.dk/files/pdf/indikatorMANUALwebPDF.pdf

Comissão Interamericana de Direitos Humanos (Inter-American Commission on Human Rights - IACHR)

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos é

um organismo autónomo da Organização dos Estados Americanos (OAS), parte do sistema interamericano para a promoção e protecção dos direitos humanos. A IACHR é um organismo permanente, com sede em Washington, D.C., nos Estados Unidos, e reúne-se em sessões regulares e especiais várias vezes por ano, para examinar alegações de violação dos direitos humanos no hemisfério.

www.cidh.org/DefaultE.htm

Tribunal Interamericano de Direitos Humanos

O Tribunal Interamericano de Direitos Humanos é uma instituição legal autónoma, sedeadada na cidade de San José, na Costa Rica, parte do sistema de protecção dos direitos humanos da Organização dos Estados Americanos (OAS), que funciona para defender e promover direitos básicos e liberdade nas Américas.

www.corteidh.or.cr/index.cfm?CFID=437419&CFTOKEN=32756028

Página dos Direitos Humanos das NU

Esta página inclui *links* para organismos das NU, questões temáticas, tribunais internacionais, instrumentos e declarações, bem como conferências sobre direitos humanos.

Esta página reúne uma vasta colecção de *links* para campanhas, fóruns de discussão, *websites* para educação e *websites* gerais sobre direitos humanos, questões temáticas, organizações internacionais, legislação de direitos humanos, ONG, publicações, relatórios e recursos.

www.un.org/en/rights/

Escritório do Alto Comissariado das NU para os Direitos Humanos (UN Office of the High Commissioner for Human Rights – OHCHR)

Esta página apresenta o mandato e o trabalho do OHCHR e oferece uma vasta variedade de publicações sobre questões relacionadas com os direitos humanos.

www.ohchr.org/EN/Pages/WelcomePage.aspx

Website de Direito Internacional pelo OHCHR

Este *website* reúne os documentos de direito internacional, tais como: a Carta das Nações Unidas, a Carta Internacional dos Direitos do Homem, e os principais instrumentos internacionais de direitos humanos e respectivos organismos de monitorização.

<http://www2.ohchr.org/english/law/>

Mecanismos de monitorização de Direitos Humanos das NU

Este *link* descreve os mecanismos de monitorização de direitos humanos no sistema das Nações Unidas e apresenta os mais recentes documentos elaborados por estes organismos.

www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx

Página de Direitos Humanos

Esta página contém nomes de organizações de direitos humanos, ao nível internacional e regional/nacional, de outras organizações que desenvolvem um trabalho substancial na área dos direitos humanos e recursos (tais como bibliotecas e informação contida na *Internet*).

www.hrweb.org/resource.html

3. Ferramentas chave, directrizes, documentos de referência

CEPEJ: Lista de verificação para promover a qualidade da justiça e dos tribunais (Julho de 2008)

www.courtexcellence.com/pdf/2_2008_CEPEJ_checklistQualite_en.pdf

Criar uma Regulamentação Global de Ponto de Encontro Legal, por Hans Corell

Este artigo defende que o estatuto de Estado de lei deve ser avaliado de forma mais sistemática, focalizar-se mais na assistência técnica legal através de projectos direccionados e que as propostas para legislação devem ser discutidas em detalhe com políticos, administradores e outros, a um nível local ou nacional.

www.havc.se/res/SelectedMaterial/20080129hiil2007annualhiilconference.pdf

DFID: Segurança, Protecção e Justiça Acessível: Pôr as Políticas em Prática (2002)

www.dfid.gov.uk/Documents/publications/safesecure-accjustice.pdf

DFID: Justiça não-estatal e Sistemas de Segurança. Nota introdutória (2004)

www.dfid.gov.uk/Documents/publications/non-state-justice.pdf

Centro para o Controlo Democrático das Forças Armadas de Genebra (*Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces - DCAF*): publicações

www.dcaf.ch/publications/kms/index.cfm?nav1=5

Guia para a Análise do Estado de Direito Nacional: O Âmbito Estratégico do Estado de Direito. Um guia para oficiais de democracia e governação da USAID (Agosto de 2008)

Este guia oferece uma estrutura de trabalho conceptual para analisar desafios para o Estado de Direito, bem como directrizes para conduzir uma avaliação do sector de justiça e para conceber e dar prioridade a programas de intervenção.

www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/ROL_Strategic_Framework_Sept_08.pdf

Observatório da UE para os Direitos Humanos: Subestimar a Justiça: Porque é que a Responsabilização é Importante para a Paz (Julho de 2009)

www.ssrmnetwork.net/document_library/detail/4980/selling-justice-short-why-accountability-matters-for-peace

Centro Internacional para a Justiça Transicional (*International Center for Transitional Justice - ICTJ*)

www.ictj.org/en/

Comissão Internacional de Juristas (CIJ): Princípios Internacionais da Independência e Responsabilização de Juizes, Advogados e Procuradores (2007)

www.unhcr.org/refworld/type,HANDBOOK,ICJURISTS,,4a7837af2,0.html

Comissão Internacional de Juristas (*International Commission of Jurists - ICJ*): publicações

www.icj.org/default.asp

Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral (*International Institute for Democracy and Electoral Assistance - IDEA*): Justiça Tradicional e Reconciliação após Conflitos Violentos – Aprender com as Experiências Africanas (2008)

www.idea.int/publications/traditional_justice/fr.cfm?renderforprint=1

OIF (Organização Internacional da Francofonia: A reforma dos sistemas de segurança e justiça na África francófona (2010)

Este estudo é composto por vários artigos e relatórios de experiências de reforma de sistemas de segurança na África francófona e, nomeadamente, as suas relações com os sistemas tradicionais de segurança e justiça.

OCDE/DAC: Optimizar a Obtenção de Justiça e Segurança (2007)

Este estudo analisa o desafio de assegurar a prestação de serviços a longo prazo, ao mesmo tempo que apoia o objectivo a longo prazo de desenvolvimento de um sistema de segurança e justiça funcional e sustentável. Propõe uma abordagem de vários níveis específica consoante o contexto de programas de segurança e justiça que reconhece que as soluções pouco ortodoxas podem ser necessárias para responder aos desafios de estados frágeis.

www.oecd.org/dataoecd/27/13/38434642.pdf

OCDE/DAC: Manual de Apoio à Segurança e Justiça: *Supporting Security and Justice - SSR* (2007)

www.oecd.org/document/6/0,3343,en_2649_33693550_37417926_1_1_1_1,00.html

OHCHR: Ferramentas de Estado de Direito para estados pós-conflito: Rastrear o sector da justiça (2006)

Estas ferramentas servem para providenciar missões de campo das NU e administrações transicionais com a informação fundamental requerida para direccionar as intervenções no sector da justiça. Os anexos incluem directrizes sugeridas para trabalhar com oficiais de cumprimento da lei/agentes da polícia, em trabalho relacionado com prisões e centros de detenção, e para investigar alegações de tratamento cruel, desumano ou degradante.

www.ohchr.org/Documents/Publications/RuleoflawMappingen.pdf

Iniciativa de Consolidação da Paz, secção de Estado de Direito

A secção de Estado de Direito oferece uma visão geral aprofundada quanto a questões de justiça e estado de direito, em contextos de consolidação pós-conflito, nas seguintes subsecções: Reforma/(Re)construção Judicial e Legal, Acesso à Justiça, Promoção e Protecção dos Direitos Humanos, sistema de Justiça Transicional e Justiça Tradicional e Informal.

www.peacebuildinginitiative.org/index.cfm?pagelid=1777

Reforma Penal Internacional: Acesso à Justiça na África subsariana – o papel do sistema de justiça tradicional e informal

www.penalreform.org/files/rep-2001-access-to-justice-africa-en.pdf

Saferworld: Avaliação de Segurança e Justiça (Dezembro de 2009)

O relatório da Saferworld propõe um conjunto de esboços de critérios de avaliação e questões de orientação para avaliadores, revê o material disponível que é relevante para o M&E do SSR, e discute a potencial procura de um produto de orientação mais detalhado sobre esta questão. Usando este relatório como base, a Saferworld está a trabalhar com a Rede Internacional da OCDE/DAC para o Conflito e Fragilidade (International Network on Conflict and Fragility - INCAF) no sentido de desenvolver ferramentas para a monitorização e avaliação de programas de segurança e justiça.

www.saferworld.org.uk/publications.php/415/evaluating_for_security_and_justice

Scheye, Eric: Justiça e Segurança enquanto Bens e Serviços Públicos e Privados Serviço estatal, *outsourcing* e redes não-estatais. (OCDE/DAC, Junho de 2009)

Rede Internacional para o Conflito e Fragilidade (INCAF).

www.oecd.org/dataoecd/43/8/43599221.pdf

Scheye, Eric: Realismo Pragmático no Desenvolvimento da Justiça e Segurança: Apoiar a Melhoria do Desempenho de Redes de Justiça e Segurança Não-Estatais/Locais (Clingendael, Julho de 2009)

www.clingendael.nl/publications/2009/20090707_cru_local_justice_scheye.pdf

A Agência Espanhola para a cooperação no desenvolvimento internacional: O Manual do diagnóstico judicial (2004)

<http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/HandbookJudicialDiagnosis.pdf>

Reforma do sector da justiça transicional e segurança (Laura Davis, Junho de 2009)

www.initiativeforpeacebuilding.eu/pdf/Transitional_Justice_and_Security_System_Reform.pdf

Transparência Internacional

www.transparency.org/global_priorities/other_thematic_issues/judiciary

Transparência Internacional: Combate à Corrupção em sistemas judiciais; Ferramentas de Defesa

www.transparency.org/publications/gcr/gcr_2007#summary

As Nações Unidas e o Estado de Direito

www.un.org/en/ruleoflaw/index.shtml

UNROL: Website de Regulamentação e Arquivo Documental das Nações Unidas (United Nations Rule of Law Website and Document Repository)

www.unrol.org

NU: Princípios Básicos da Independência do Poder Judiciário (1985)

<http://www2.ohchr.org/english/law/indjudiciary.htm>

NU: Princípios Orientadores relativos à Função dos Procuradores (1990)

<http://www2.ohchr.org/english/law/prosecutors.htm>

NU: Princípios Básicos relativos à Função dos Advogados (1990)

<http://www2.ohchr.org/english/law/lawyers.htm>

NU: Regras Mínimas para o Tratamento de Reclusos

www.unodc.org/pdf/compendium/compendium_2006_part_01_01.pdf

NU: Regras para a Protecção de Menores Privados

da sua Liberdade

http://www2.ohchr.org/english/law/res45_113.htm

NU: Regras Mínimas para a Administração da Justiça de Menores (Regras de Pequim)

www.unodc.org/pdf/compendium/compendium_2006_part_01_01.pdf

NU: Regras Mínimas para a Elaboração de Medidas Não-Privativas de Liberdade (Regras de Tóquio)

www.unodc.org/pdf/compendium/compendium_2006_part_01_03.pdf

NU: Declaração sobre a Protecção de Todas as Pessoas contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes

www.unodc.org/pdf/compendium/compendium_2006_part_01_01.pdf

NU: Princípios relativos a uma Prevenção e Investigação de Execuções Extralegais, Arbitrárias ou Sumárias

<http://www2.ohchr.org/english/law/executions.htm>

NU: Pena de Morte

www.unodc.org/pdf/compendium/compendium_2006_part_01_05.pdf

NU: Boa governação, a independência do poder judiciário e a integridade do pessoal de justiça criminal: 47. Código de Conduta para os Oficiais de Cumprimento da Lei

www.unodc.org/pdf/compendium/compendium_2006_part_04_01.pdf

Abordagem Comum das NU à Justiça Infantil (2008)

www.unrol.org/doc.aspx?n=UNCommonApproachJfCFinal.doc

Inglês, Francês, Espanhol, Russo

UNICEF: Justiça Infantil: Detenção enquanto Último Recurso. Iniciativas inovadoras na Ásia Oriental e na Região do Pacífico

www.unicef.org/protection/files/Justice_for_Children_Detention.pdf

PNUD: Acesso à Justiça: Nota Prática (2004)

www.unrol.org/files/Access%20to%20Justice_Practice%20Note.pdf

PNUD: Programa de Igualdade de Géneros e Justiça: Acesso Justo à Justiça para as Mulheres (Julho de 2009)

www.undp.org/governance/

PNUD/Centro de Governação de Oslo: Fazer Justiça: Como podem contribuir os sistemas de justiça informal (Dezembro de 2006)

Este artigo destina-se a profissionais que trabalhem no acesso à justiça. Os sistemas de justiça informal são a base fundamental da resolução de litígios e do acesso à justiça para a maioria das populações, especialmente para os pobres e desfavorecidos em muitos países, onde os sistemas de justiça informal geralmente resolvem entre 80 e 90 por cento dos litígios. O autor argumenta a favor de um compromisso mais próximo por parte do doador com estes sistemas e apresenta recomendações quanto à forma de associação com sistemas de justiça informal.

www.undp.org/oslocentre/docs07/DoingJusticeEwaWojkowska130307.pdf

PNUD: Programas para a Justiça: Acesso para Todos. Um Guia do Profissional para uma Abordagem Baseada nos Direitos Humanos para o Acesso à Justiça (2005)

www.undp.org/governance/docs/Justice_Guides_ProgrammingForJustice-AccessForAll.pdf

PNUD: Fortalecer o Estado de Direito em Situações de Conflito e Pós-Conflito. Um programa Global do PNUD para a Justiça e Segurança 2008-2011

Este Programa Global realça os serviços do PNUD para a programação do Estado de Direito em situações de conflito e pós-conflito no seio do seu mandato de Prevenção e Recuperação de Crises. É um “documento vivo” e irá ser revisto e actualizado continuamente com base nas melhores práticas e lições aprendidas no terreno.

www.undp.org/cpr/documents/jssr/rule_of_law_final.pdf

PNUD/UNICEF/UNIFEM: Estudo do sistema de justiça informal (2010)

Estudo futuro levado a cabo pelo Instituto Dinamarquês para os Direitos Humanos em modalidades diferentes de ligações entre sistemas informais e Estatal de Justiça, com casos de estudo.

UNHCR: Leitura Sugerida sobre o Estado de Direito e Justiça Transicional

www.unhcr.org/4a2cc2e26.html

UNODC: Manual de programas de justiça reparadora (2006)

www.unodc.org/pdf/criminal_justice/06-56290_Ebook.pdf

UNODC: Compêndio dos Padrões e Normas das Nações Unidas na Prevenção de Crimes e Justiça Criminal

O Compêndio dos Padrões e Normas das Nações Unidas na Prevenção de Crimes e Justiça Criminal contém princípios e padrões normativos reconhecidos internacionalmente na prevenção de crimes e justiça criminal desenvolvidos pela comunidade internacional.

www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/compendium.html

UNODC: Os Princípios da Conduta Judicial de Bangalore (2002)

www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Bangalore_principles.pdf

UNODC: Ferramentas de Justiça Criminal

Usando como base os padrões e normas das NU, o UNODC desenvolveu um conjunto detalhado de directrizes para levar a cabo avaliações de sistemas de justiça criminal como um todo (tribunais, serviços policiais, serviços de informação, sistema prisional, etc.) com o objectivo de desenvolver programas de assistência técnica.

www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/Criminal-Justice-Toolkit.html

Página do UNODC com lista de ferramentas

www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/tools.html?ref=menuaside

UNODC: Manual para a Medição de Indicadores de Justiça para Menores (2006)

www.unodc.org/pdf/criminal_justice/06-55616_Ebook.pdf

USAID: Guia para a Análise do Estado de Direito Nacional (2008)

www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/ROL_Strategic_Framework_Sept_08.pdf

U4

Monitorização da Integridade Judicial

www.cmi.no/publications/file/3483-monitoring-judicial-integrity.pdf

UNCAC e corrupção judicial

www.cmi.no/publications/file/3457-the-uncac-and-judicial-corruption.pdf

Instituto Vera de Justiça: Desenvolver Indicadores para Medir o Estado de Direito: Uma Abordagem Global. Um relatório do Projecto de Justiça Mundial (Julho de 2008)

O Instituto Vera de Justiça tem parcerias com três membros da Aliança Global Altus para desenvolver um conjunto de 60 indicadores de Estado de Direito e testá-los em quatro cidades: Chandigarh, Índia; Lagos, Nigéria;

Santiago, Chile; e Nova Iorque, Estados Unidos. Este projecto-piloto complementa o Índice de Estado de Direito do Projecto de Justiça Mundial, ao avaliar a forma como as pessoas experienciam o Estado de Direito. Demonstra que um simples conjunto de indicadores pode ser suficientemente flexível para ser usado em jurisdições extremamente diversas e, porém, suficientemente concreto para fazer sentido para os decisores locais, profissionais de sistema de justiça e membros da sociedade civil.

www.vera.org/download?file=1807/Developing%2BIndicators%2Bto%2BMeasure%2Bthe%2BRule%2Bof%2BLaw%2B%2528Online%2Bversion%25292.pdf

Webber, David: Bom Orçamento, Melhor Justiça: Práticas Orçamentais Modernas para o Sector Judicial (Banco Mundial, 2007)

http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTICE/Resources/LDWP3_BudgetPractices.pdf

Banco Mundial: Iniciativas na Reforma Legal e Judicial (2004)

Este artigo aborda as actividades de reforma legal e judicial financiadas pelo Banco Mundial, apoiadas nos seguintes três pilares: 1) reforma da lei, 2) instituição e construção de capacidade, e 3) criação de conhecimento, partilha e implementação.

www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/03/01/000012009_20040301142827/Rendered/PDF/250820040Edition.pdf

Projecto de Justiça Mundial: O Índice do Estado de Direito

O Índice do Estado de Direito é uma ferramenta de avaliação quantitativa concebida pelo Projecto de Justiça Mundial para medir a extensão à qual os países em todo o mundo aderem ao Estado de Direito. O Índice oferece informações detalhadas que permitem que os decisores e outros utilizadores avaliem a adesão de uma nação ao Estado de Direito em prática, identifiquem os pontos fortes e fracos de uma nação em comparação com países em situação semelhante e que rastreiem as alterações ao longo do tempo.

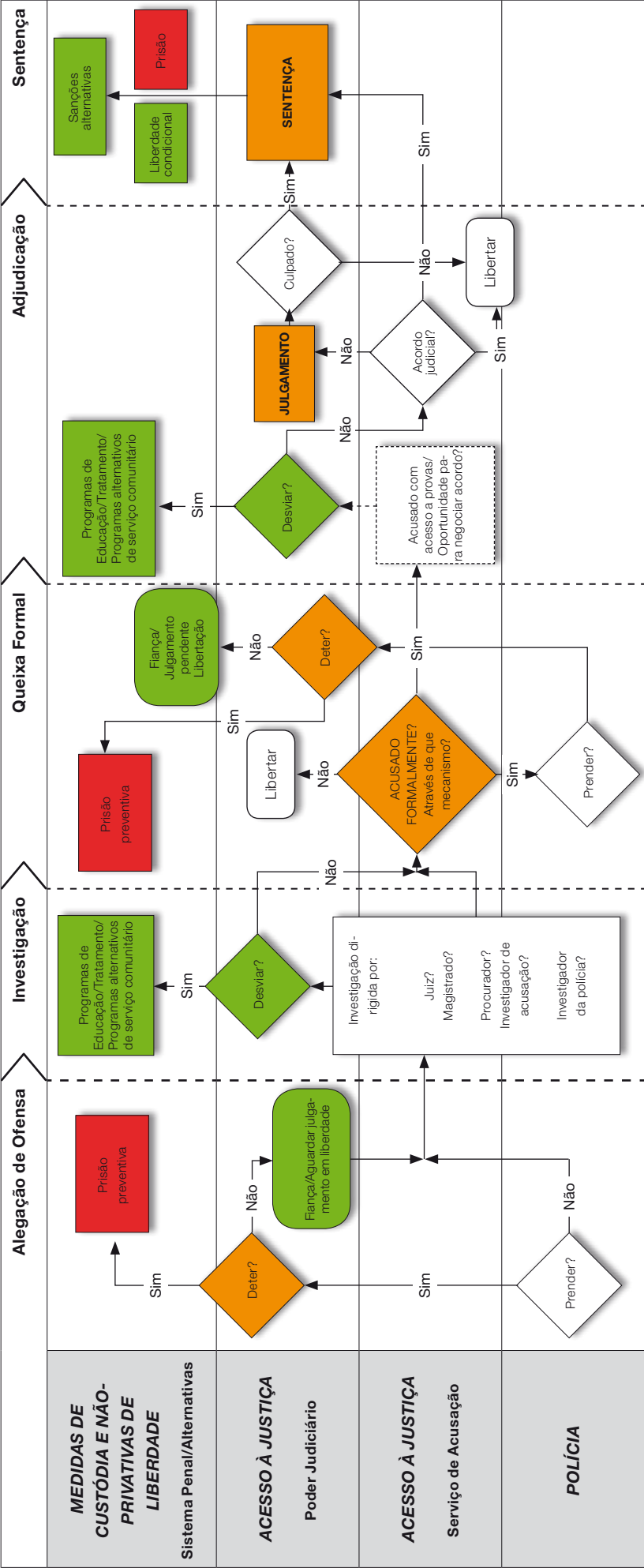
www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/

Projecto de Justiça Mundial: O Índice do Estado de Direito Versão 2.0. Diagrama por factores

www.worldjusticeproject.org/sites/default/files/The%20Rule%20of%20Law%20Index%20Version%202.0.pdf

ANEXO 4. CRIMINAL CHAIN

PONTOS DE DECISÃO NO PROCESSO DE JUSTIÇA CRIMINAL



Source: UNODC, Criminal justice assessment toolkit, Policing n°5, Annex C, Flow chart: Decision points in the criminal justice process, page 57.

ANEXO 5. LISTAS DE VERIFICAÇÃO PARA CLASSIFICAÇÃO DE IGUALDADE DE GÉNEROS

Lista de Verificação para Classificação de Igualdade de Géneros a usar na fase de identificação de projecto (GESCI)

Contexto:

O Governo de XYlândia está a desenvolver uma Reforma de Justiça, reunindo todas as instituições do sector e melhorando o acesso à justiça. O Poder Judiciário em XYlândia é bastante independente mas apenas 10% da população de XYlândia tem acesso à justiça formal, sendo que a maioria confia no sistema de justiça informal (autoridades tradicionais e líderes religiosos) para resolver litígios. Outro desafio que o Departamento de Justiça está a enfrentar é alcançar grupos vulneráveis e marginalizados, particularmente os que vivem em áreas rurais. Além disso, o nível de consciencialização de direitos e o acesso à justiça é relativamente baixo. A UE decidiu apoiar os esforços da GoXYlândia para melhorar o acesso à justiça.

Foram identificadas questões de igualdade de géneros relevantes para o projecto?

Si ☒ Não ☐

Comentários:

As principais questões relacionadas com a igualdade de géneros relevantes para o projecto são as seguintes: O enfoque do projecto está nos serviços legais que permitem que a Lei substancial seja invocada. Numa perspectiva de géneros, as mulheres em XYlândia têm mais dificuldades em aceder a serviços legais, porque são mais vulneráveis a rendimentos baixos (não têm recursos financeiros para levar a situação a tribunal, acham difícil e caro ir aos tribunais, que muitas vezes se situam em cidades). Além disso, não têm participado no sistema legal e, consequentemente, há mais probabilidade de considerar o seu funcionamento e estilo estranhos. Quanto ao conhecimento, enquanto nas áreas urbanas, tanto os homens como as mulheres têm pouco conhecimento dos seus direitos de obter prontidão em problemas criminais e civis, nas áreas rurais onde existem níveis elevados de iliteracia entre as mulheres, estas são particularmente desconhecedoras dos seus direitos. A justiça é difícil de aceder quer por mulheres quer por homens vítimas de violência sexual. A maioria das vítimas nunca denuncia o acidente por medo de represálias, e porque a polícia, os procuradores e os juizes consideram a violência doméstica/sexual como sendo um assunto "privado". Também há uma falta de segurança para as vítimas. A violência baseada no género continua impune por parte da justiça informal, bem como os crimes baseados no género estão fora da "jurisdição" de mecanismos tradicionais.

As questões de igualdade de géneros identificadas são apoiadas em referência a compromissos de políticas de governos parceiros / CE em igualdade de géneros?

Si ☒ Não ☐

Comentários:

Sim, são. A GoXYlândia ratificou o CEDAW e está empenhada em trabalhar as desigualdades de género, conforme delineado na Estratégia de Desenvolvimento e Crescimento de XYlândia. A GoXYlândia tem uma Política Nacional de Géneros implementada, que se focaliza no combate contra a violência baseada no género (Consenso Europeu em Desenvolvimento, comunicado da UE sobre Igualdade de Géneros e na Autonomia de Poder das Mulheres em Cooperação para o Desenvolvimento e Directrizes da UE de violência contra as mulheres e raparigas e combate a qualquer forma de discriminação contra elas...).

As estatísticas são usadas para a identificação de projectos divididos por sexos?

Sim ☐ Não ☒

Comentários:

Não sistematicamente, pois muitos casos de dados discriminados por sexo não estão disponíveis como nos casos do número de mulheres e homens que trabalham nas organizações judiciais, ou de utilizadores

dos serviços legais. O projecto irá abordar a questão da falta de inquéritos e dados de base.

As informações qualitativas sobre questões de igualdade de géneros foram usadas na fase de identificação do projecto?

Sim ☒ Não ☐

Comentários:

Alguns relatórios de CSOs que trabalham tanto em monitorização de julgamentos como em sentenças e a prestar assistência legal, foram um contributo valioso. O Relatório do CEDAW e o Relatório sombra do CEDAW também deram informações úteis. O trabalho antropológico levado a cabo pela Universidade local em justiça tradicional tem proporcionado uma percepção interessante.

A análise preliminar de accionistas identifica de forma clara os accionistas de sexo feminino e os de sexo masculino e os seus respectivos papéis?

Sim ☒ Não ☐

Comentários:

Sim, identifica. Os accionistas são

- a) indivíduos (homens e mulheres) como potenciais utilizadores finais do sistema de justiça;
- b) antigas instituições/administrações de justiça;
- c) ONG que trabalham no sector da justiça

A partir da análise preliminar de accionistas, é evidente que tanto homens como mulheres que vivem em áreas rurais são especialmente desfavorecidos em termos de acesso à justiça. As mulheres têm menos formação do que os homens, relegadas à esfera doméstica com o mínimo de contacto na esfera pública, menos expostas a contactos importantes e a informação. Os homens também têm o controlo dos rendimentos familiares. Tanto as mulheres como os homens têm falta de confiança, ou de entendimento, no sistema de justiça.

Antigas instituições de justiça: As mulheres estão representadas de forma insuficiente na justiça..... os funcionários não são sensíveis ao género.

Justiça informal:

ONG: existem muitas CSO que prestam serviços para facilitar o acesso à justiça, sendo que algumas delas trabalham a questão da violência baseada no género.

A análise de problemas fornece informações sobre os problemas específicos dos homens e das mulheres, ou comuns aos homens e às mulheres?

Sim ☒ Não ☐

Comentários:

Sim, fornece. A análise de problemas demonstra que tanto as mulheres como os homens que vivem nas áreas rurais e remotas encontram obstáculos para aceder à justiça a três níveis: físico, financeiro e técnico:

- Acesso físico;
- Acesso em termos financeiros;
- Acesso em termos técnicos.

A análise de problemas também demonstra que a questão da violência baseada no género não é devidamente tratada. A GoXYlândia tem uma lei e política de tolerância zero quanto à violência baseada no género, mas esta política não se traduziu em procedimentos e práticas de resposta de género no sistema de justiça. Os tribunais não têm infraestruturas, capacidade e especialização para condenar a violência baseada no género: não há qualquer programa eficaz de protecção de testemunhas e vítimas, pessoal especialmente formado para dar apoio a vítimas; laboratórios forenses devidamente equipados e pessoal qualificado, nem envolvimento das organizações de mulheres ou de assistentes sociais e profissionais de saúde na assistência a vítimas. Litígios que envolvam crimes sexuais ou baseados no género

estão fora dos mecanismos de justiça tradicional.

As mulheres e os homens têm feito parte do processo consultivo?

Sim ☒ Não ☐

Comentários:

Sim, têm. As organizações de mulheres têm estado activamente envolvidas no processo consultivo. Os grupos de enfoque compostos respectivamente de mulheres e homens fizeram parte da questão de VBG.

Existe algum requisito para uma análise de géneros mais em pormenor a realizar na fase de formulação?

Sim ☒ Não ☐

Comentários:

Sim, existe. Como as questões relacionadas com o género e a igualdade de género são particularmente relevantes neste projecto, será realizada uma análise de géneros aprofundada na fase de formulação.

O requisito para uma análise de géneros mais em pormenor reflectiu-se no TOR preparado para a fase de formulação?

Sim ☒ Não ☐

Comentários:

A fase de formulação irá focalizar-se numa avaliação da capacidade institucional, para prestar serviços de justiça de uma forma sensível ao género e determinar os custos prováveis ao incluir os objectivos de igualdade de géneros no projecto bem como os custos prováveis para os accionistas (fundos, tempo, aptidões).

Lista de Verificação para Classificação de Igualdade de Géneros (GESCF) a usar na fase de formulação de projecto

Foi feita uma análise de géneros completa durante a fase de formulação?

Sim ☒ Não ☐

Comentários:

Sim. A análise de géneros completa ofereceu uma visão aprofundada de todos os obstáculos relacionados com o género ao acesso à justiça e permitiu identificar pontos de entrada estratégicos e actividades para integrar na reforma da justiça, com um enfoque especial no acesso à justiça e procedimentos judiciais e práticas para lidar com a violência baseada no género.

Foram identificadas questões de igualdade de géneros relevantes para o projecto?

Sim ☒ Não ☐

Comentários:

Sim. Para lidar com os principais obstáculos relacionados com o género no acesso à justiça em áreas rurais e remotas e o acesso a procedimentos de justiça e judiciais e prática para lidar com a violência baseada no género, foram propostas as seguintes medidas:

Serviços legais: melhorar o acesso físico à justiça em áreas rurais, através do estabelecimento de tribunais itinerantes; aumento do número de mulheres em todas as agências de prestação de serviços de justiça, reserva de quotas específicas para mulheres no recrutamento de agentes da polícia judiciária, a Comissão de Direitos Humanos em cooperação com CSOs irá desenvolver um programa de educação cívica especialmente para mulheres e homens vulneráveis, a fim de melhorar a consciencialização para os direitos e a forma de reivindicar esses direitos. Os auxiliares jurídicos serão instalados para construir literacia legal, incluindo ensinar as pessoas a aceder ao sistema judicial. Os auxiliares jurídicos irão trabalhar com líderes tradicionais em áreas rurais para os ajudar a compreender o impacto prático de reformas legislativas e obrigações internacionais, especialmente quando estão em conflito com leis e práticas tradicionais.

Serão apoiadas a sociedade civil e as ONG, que estabelecem uma ligação entre o sistema de justiça e as comunidades e que prestam serviços para um acesso facilitado à justiça.

As questões de igualdade de géneros identificadas são apoiadas em referência a compromissos de políticas de governos parceiros / CE em igualdade de géneros?

Sim ☒ Não ☐

Comentários:

Sim, são. A GoXYlândia ratificou o CEDAW e está empenhada em trabalhar as desigualdades de género, conforme delineado na Estratégia de Desenvolvimento e Crescimento de XYlândia. A GoXYlândia tem uma Política Nacional de Géneros implementada que se focaliza no combate contra a violência baseada no género (Consenso Europeu em Desenvolvimento, comunicado da UE sobre Igualdade de Géneros e na Autonomia de Poder das Mulheres em Cooperação para o Desenvolvimento e Directrizes da UE de violência contra as mulheres e raparigas e combate a qualquer forma de discriminação contra elas...)

As estatísticas são usadas para a formulação de projectos divididos por sexos?

Comentários:

Parcialmente, pois muitas vezes os dados discriminados por sexo não estão disponíveis. O projecto prevê que o Ministério da Justiça, em colaboração com o Ministério de Género, irá estabelecer um grupo de trabalho para desenvolver indicadores de monitorização para géneros e acesso à justiça, bem como melhorar a disponibilidade de dados discriminados por sexo.

As informações qualitativas sobre questões de igualdade de géneros foram usadas na fase de formulação do projecto?

Sim ☒ Não ☐

Alguns relatórios de CSOs que trabalham tanto em monitorização de julgamentos como em sentenças e a prestar assistência legal, foram um contributo valioso. O Relatório do CEDAW e o Relatório sombra do CEDAW também deram informações úteis. O trabalho antropológico levado a cabo pela Universidade local em justiça tradicional tem proporcionado uma percepção interessante.

O quadro lógico foi produzido?

Sim ☒ Não ☐

Comentários:

Sim. Entre os objectivos que o projecto pretende alcançar aparece a remoção dos obstáculos relacionados com o género no acesso à justiça; os indicadores encontram-se discriminados por sexo e os indicadores sensíveis ao género também se incluem.

Os sistemas de gestão estabelecidos pelo projecto respeitam os princípios da igualdade de géneros e igualdade de oportunidades?

Sim ☒ Não ☐

Comentários:

O equilíbrio de géneros será incentivado nas estruturas de gestão do projecto, bem como na assistência técnica que apoia o projecto.

Todos os factores que potencialmente afectam a sustentabilidade de acções de igualdade de géneros foram plenamente tratados?

Sim ☐ Não ☒

Comentários:

Sim, foram explorados. No entanto, o projecto não consegue lidar com algumas necessidades estratégicas das mulheres. O projecto irá facilitar o acesso de mulheres à justiça MAS apesar de a Lei por si só ser discriminatória contra as mulheres, esta questão não pode resolvida enquanto a reforma da Lei estiver fora do âmbito deste projecto.

A melhoria do sistema de monitorização a partir de uma perspectiva de géneros irá permitir resultados duradouros.

Comissão Europeia

Documento de Referência n.º 9, Apoio à reforma da justiça nos países ACP

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia

2011 — 108 p. — 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-79-15108-8

doi:10.2783/37648

COMO OBTER PUBLICAÇÕES DA UNIÃO EUROPEIA

Publicações gratuitas:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- nas representações ou delegações da União Europeia. Pode obter os respectivos contactos em: <http://ec.europa.eu> ou enviando um fax para: +352 2929-42758.

Publicações pagas:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Assinaturas pagas (por exemplo, as séries anuais do Jornal Oficial da União Europeia, as colectâneas da jurisprudência do Tribunal de Justiça):

- através de um dos agentes de vendas do Serviço das Publicações da União Europeia (http://publications.europa.eu/others/agents/index_pt.htm).

This document belongs to the “**Tools and Methods series**” launched by EuropeAid in 2007. This collection aims to structure the presentation of the methodological documents produced by Directorate on “Quality of Operations”. The collection includes three sub-collections: Guidelines, Reference Documents and Concept papers. Other titles in this collection include:

Guidelines

- Guidelines (nº1) – “The Programming, Design and Management of General Budget Support”
- Guidelines (nº2) – “EC Support to sector programmes: covering the three financing modalities: Sector budget support, Pool funding and EC procurement and EC project procedures” – 2007
- Guidelines (nº3) – “Making technical cooperation more effective” – 2009
- Guidelines (nº4) – “Guidelines on the Integration of Environment and Climate Change in Development Cooperation” – 2009

Reference documents

- Reference document (nº1) – “Institutional Assessment and Capacity Development – Why, what and how?” – 2005
- Reference document (nº2) – “Supporting decentralisation and local governance in third countries” – 2008
- Reference document (nº3) – “Strengthening project internal monitoring: How to enhance the role of EC task managers” – 2009
- Reference document (nº4) – “Analysing and Addressing Governance in Sector Operations” – 2009
- Reference document (nº5) – “Sector Approaches in Agriculture and Rural Development” – 2009
- Reference document (nº6) – “Toolkit for Capacity Development” – 2009
- Reference document (nº7) – “Water Sector Development and Governance: Complementarities and synergies between Sector-wide Approach and Integrated Water Resource Management” – 2009
- Reference document (nº8) – “Engaging and Supporting Parliaments Worldwide -Strategies and methodologies for EC action in support to parliaments” – 2010
- Reference document (nº9) – “Support for judicial reform in ACP Countries” – 2010
- Reference document (nº10) – “Trade and Private Sector Policy and Development – Support programmes financed by EU external assistance” – 2010
- Reference document (nº11) – “Emerging good practice on Codes of Conduct, Partnership Principles and Memorandums of Understanding in the Water Sector” – 2010
- Reference document (nº12) – “Engaging Non-State Actors in New Aid Modalities - For better development outcomes and governance” – 2011
- Reference document (nº13) – “Addressing undernutrition in external assistance – An integrated approach through sectors and aid modalities “ – 2011

Concept papers

- Concept paper (nº1) – “Public Sector Reform: An Introduction” – 2009
- Concept paper (nº2) – “Supporting Anti-Corruption Reform in Partner Countries – Concepts, Tools and Areas for Action” (2011)

