

**CONTROLE SOCIAL DO PODER
POLÍTICO EM MOÇAMBIQUE
DIVISÃO DE PODERES**

Nampula
Setembro de 2003

KAS 2004
Todos os direitos reservados

Enquanto o copyright da publicação na sua totalidade pertence a Fundação Konrad Adenauer, o copyright do texto permanece com o CEPKA e nenhuma reprodução parcial ou total, poderá ser efectuada sem autorização expressa, por escrito, do CEPKA. As opiniões expressas nesta publicação são da plena responsabilidade dos autores e a Fundação Konrad Adenauer não subscreve, necessariamente, as mesmas.

Publicado por:
Konrad-Adenauer-Stiftung
Rua Daniel Napatima 363
Maputo, Moçambique

Telefone: + 258 1 485894
Telefax: + 258 1 485875

E-mail: [kasmoz@ tvcabo.co.mz](mailto:kasmoz@tv cabo.co.mz)

www.kas.de

Título: Controle Social do Poder Político em Moçambique - Divisão de Poderes
Autores: Dr. Herminio Torres, Dr. António Pombal, Dr. Mateus Katupa, Dr. José Norberto Carrilho, Carlos Coelho, Arlino Muririua, Sádreque João Mário, Dr. David Aloni e Dr. Rafiq Hajat.
Editor: CEPKA, Centro de Pesquisa Konrad Adenauer, Nampula
Maquetização e Impressão: CIEDIMA, SARL (Central Impressora e Editora de Maputo)
Tiragem: 500 exemplares
Nº de Registo: 4225/RLINLD/2004
Ano da publicação: Junho 2004

Índice	Pág.
Introdução	5
Princípios e Filosofia da Separação de Poderes	7
Hermínio Torres Manuel, Advogado	
O Poder Executivo na Experiência Moçambicana	19
António Pombal, Director Provincial Administração Pública	
O Poder Legislativo na Experiência Moçambicana	25
José Mateus Katupha, Deputado e membro da Comissão Permanente da Assembleia da República	
O Poder Judicial na Experiência Moçambicana	33
José Norberto Carrilho, Juiz Conselheiro Tribunal Supremo	
Experiências do Controle Social do Poder Político ao nível da Imprensa	51
Carlos Coelho, Director Jornal Noticias, Nampula	
Experiências do Controle Social do Poder Político ao nível das Organizações da Sociedade Civil	61
Arlindo Muririua, Coordenador da AMODE, Associação Moçambicana para o Desenvolvimento e Democracia	
Experiências do Controle Social do Poder Político ao nível dos Partidos Políticos na Oposição	69
Sadreqe João Mário, Estudante	
Experiências do Controle Social do Poder Político ao nível dos Partidos Políticos na oposição	73
David Aloni, Deputado e membro da Comissão Permanente da Assembleia da República	
Civil Society Coming of Age in Africa. A Force to be Reckoned with? A Malawian Perspective	81
Rafiq Hajat, Executive Director, Institute for Policy Interaction, Malawi	



Introdução

O novo quadro sócio-político e económico que o país vive resultante da revisão constitucional de 1990 e da assinatura dos acordos de Roma para uma paz efectiva oferece novos rumos para a consolidação e o fortalecimento de um Estado de direito. O país conhece uma insessante procura de interiorização da reconciliação nacional e a salvaguarda dos direitos dos cidadãos, a solidariedade social e a autoridade do Estado através de uma estabilidade política num quadro de deversidade.

Moçambique passou a consagrar um regime político guiado por ideais democráticos onde todos os cidadãos são chamados a participar activa e permanentemente na vida política do país, traduzindo assim um direito e dever dos cidadãos à participação para a ampliar e consolidar a democracia em todos os níveis da sociedade.

O regime democrático implica a consagração da supremacia da lei a quem todos devem obediência à lei, devendo os Poderes Políticos, em nome da comunidade política, prosseguir os fins a que o Estado se propõe realizar. Ora, para que efectivamente o cidadão exerça o seu papel, primeiro como membro da Comunidade, e depois, como destinatário do exercício dos poderes políticos e dos fins do Estado, passa necessariamente por um processo a que chamamos de “controle social” do poder político.

A consagração do princípio de separação de poderes e do controle social desses mesmos instrumentos são pressupostos para uma operacionalidade dos poderes políticos e concretização dos fins do Estado.

A participação activa e consciente dos cidadãos tanto nas eleições, para a indicação dos titulares do Poder Político, assim como na implementação das políticas no seu dia a dia resultará de uma cultura jurídica e de cidadania que requer para o cidadão comum: i) – o conhecimento dos seus deveres e direitos para com o Estado enquanto membro da colectividade; ii) – o conhecimento da articulação dos poderes políticos na realização dos fins do Estado e; iii) – a tomada de uma atitude consciente e crítica perante os fenómenos políticos que ocorrem dentro do Estado.

Tendo em vista a promoção dos diferentes elementos de uma cidadania consciente, o CEPKA - Centro de Pesquisa Korand Adenauer) da Faculdade de Direito da UCM, em Nampula de 11 a 13 de Setembro de 2003, em parceria com a Fundação Konrad Adenauer, organizaram e realizaram a conferência subordinada ao tema “A separação de poderes e o controlo social do poder político em Moçambique, reunindo governantes, políticos e académicos. A conferência enquadra-se nos programas das duas instituições, com vista a promoção da Cultura Jurídico-política dos cidadãos que resulte numa participação activa na vida política, social e económica do país.

A presente brochura incluída na colecção de “Estudos Ocasionais” apresenta a colectânea das comunicações apresentadas na conferência e que serviram de mote

para os debates, aqui reunidos para que possam servir de inspiração para o desenho de acções que promovam a consolidação da democracia e do desenvolvimento do país.

As opiniões expressas nas comunicações não são vinculativas para as duas instituições, sendo de inteira responsabilidade dos respectivos autores.

Maputo, Junho 2004

António Muagerene
Director do CEPKA -
Faculdade de Direito, Universidade
Católica de Moçambique

Burkhard Margraf
Konrad Adenauer Stiftung
Representante Residente em
Moçambique

Princípios e Filosofias de Separação de Poderes

Hermínio Torres

1. O Estado:
 - ◆ Formação e seus elementos constitutivos.
 - ◆ Estatuto Jurídico do Estado (*a Constituição*).
 - ◆ O Estado – Poder (*o cidadão na relação com o Estado – direitos e deveres*).
 2. Fins e Funções do Estado
 3. Estrutura Orgânica do Aparelho do Estado.
 4. O Pluralismo Político e Social como formas de controle do poder político.
-

Princípios e filosofias de separação de poderes

Introdução

O Presente *paper* não pretende ser um tratado mas apenas uma pequena abordagem teórica sobre “os princípios e filosofias de separação de poderes” que levará a uma reflexão e debate sobre o controle social dos poderes em Moçambique.

A separação de poderes é um problema de princípio filosófico-político que vem sendo reflectido e defendido desde a sociedade influenciada pelos valores iluministas¹, que conduziram à grande Revolução Francesa de 1789, gerando, a nível político, o movimento constitucionalista moderno.

Na actualidade, a reflexão sobre o princípio de separação de poderes não é uma questão de interesse exclusivo dos fazedores da política (governantes). É pois algo que mexe com os cidadãos por se tratar de uma realidade que diz respeito não só aos políticos, mas também à sociedade em geral como elemento base e destinatário do poder político (governados).

¹ . Iluminismo foi um movimento cultural e intelectual, relevante na Europa durante os séculos XVII – XVIII, que pretendeu dominar pela razão a problemática total do Homem. O Iluminismo influenciou o racionalismo segundo o qual a razão Humana é capaz de alcançar a verdade porque, as leis do pensamento racional são também as leis das coisas.

Reflectir sobre o princípio de separação de poderes é sentir-se envolvido na grande organização da sociedade humana – o *Estado* – corpo social do qual todos somos parte integrante e, portanto, chamados a assumir um papel de cidadãos activos com direitos e deveres nesta relação Estado – cidadão e vice - versa.

Falar de separação de poderes, obviamente, suscita a questão de saber onde são exercidos esses poderes, e aqui temos a questão do Estado, o que valerá a pena abordá-lo quanto ao entendimento do que seja, como se constitui e como se organiza, por um lado, importando, por outro, referir a questão da sociedade civil – relativamente ao seu enquadramento dentro do Estado e no exercício dos poderes políticos.

A abordagem pode suscitar, entre nós, posições e pontos de vista divergentes, o que levará, certamente, a um forte debate, devendo este ser com uma atitude crítica e construtiva para a nossa própria realidade.

O objectivo do CEPKA (Centro de Pesquisa Korand Adenauer) relativamente a esta abordagem é promover uma cultura de cidadania para os nacionais moçambicanos, o que se conseguirá se estes ganharem uma consciência jurídica – cultura jurídica – passando necessariamente pela percepção sobre a realidade do Estado, de Cidadão e na relação Estado-Cidadão.

Teremos quatro abordagens, onde:

- ◆ Na primeira, que é essencialmente teórica, tratar-se-á dos princípios e filosofias de separação de poderes;
- ◆ Na Segunda abordagem, teremos a referência prática sobre o funcionamento dos poderes políticos em Moçambique – a experiência do Legislativo, Executivo e do Judicial;
- ◆ Na terceira parte, vamos ver a experiência de controle social dos poderes políticos em Moçambique, abordagem trazida pela imprensa, organizações da sociedade civil e partidos políticos na oposição.
- ◆ Finalmente na Quarta abordagem, far-se-á referência da experiência da região da SADC – um olhar que nos possibilitará ter um nível de percepção comparativamente aos outros países da nossa região.

1. Princípios e filosofias de separação de poderes

1.1. O Estado

A Sociedade humana, desde os primórdios, procurou organizar-se de uma forma diferenciada, mas com o objectivo último de realizar eficazmente e de uma maneira concertada as necessidades da colectividade.

Modernamente, os povos estão mais avançados no seu modo organizacional, proclamando Estados independentes, institucionalizam um poder – poder político – como instrumento orgânico de regulamentação e realização das aspirações colectivas.

O Estado, portanto, consubstancia o modelo de organização mais avançado da sociedade

humana e é resultado de um longo processo de aprendizagem do homem com vista ao aperfeiçoamento da sua vida em sociedade.

1.2. Formação e elementos constitutivos do Estado

a) Formação

O Instinto gregário do homem, desde cedo, veio impulsionar-lhe a procura de formas de associativismo que lhe permitissem garantir a sua segurança física e realização de interesses individuais e colectivos.

O Estado trata-se de uma categoria política estruturante da organização do homem em relação (o homem social), portanto, a sua formação resulta da vontade dos grupos humanos.

- ◆ Conhecem-se **formas pacíficas e violentas** nos processos de formação dos Estados (pode-se reflectir aqui a forma seguida por Moçambique).

No plano da Antropologia histórica, revelam-se processos mais importantes como:

1. **Conquista;**
2. **Migração;**
3. **Aglutinação** por laços de sangue ou por laços económicos;
- 4 **Evolução** pura para organizações cada vez mais complexas.

No plano do Direito Constitucional Comparado e do Direito Internacional dos últimos duzentos anos (século XIX e XX) é também possível tipificar processos como:

1. **Elevação a Estado de comunidades dependentes** (como é o caso mais recente de Timor-Leste que se elevou a Estado independente, deixando de ser dependente da Indonésia);
2. **Sucessão ou desmembramento de Estado preexistente** (temos o caso de Eritreia com Etiópia e o que poderá vir da reclamação de Kabinda em Angola).

Dos diferentes tipos de Estados oferecidos pela história, transparece um quadro de características comuns, nomeadamente:

1. Complexidade de organização e actuação;
2. Institucionalização do poder;
3. A Coercibilidade;
4. Autonomização do Estado;
5. A Sedentariade (O Estado requer continuidade no tempo e no espaço, facto que se pode perceber no seguinte trecho do hino nacional de Moçambique:

*“(...) Moçambique nossa terra gloriosa;
Pedra a pedra construindo o novo dia (...).”*

b) Elementos do Estado

O Estado deve ser visto como um corpo social politicamente formado, estruturado e localizado num determinado espaço geográfico. É desta concepção que Jellinek aponta três elementos para a formação de um Estado independente, nomeadamente:

1. **O Povo** – isto é, a comunidade, colectividade de pessoas concretas que formam a nação e que se inspira por sentimentos subjectivos de identidade;
2. **Um Território** – espaço terrestre delimitado por fronteiras dentro das quais o povo vive e se exerce a jurisdição do poder instituído.
3. **Um Poder Político soberano** – elemento determinante para os Estados independentes e que conduz a autodeterminação do povo para a realização das suas aspirações colectivas. A soberania, na definição de Jean Bodin, é o “poder que não tem igual na ordem interna²”.

1.2. O estatuto jurídico do Estado (a Constituição)

Lassale, citado por Gomes Canotilho, refere que

“ todos os países possuem, possuíram sempre, em todos os momentos da sua história uma constituição real e efectiva ”³.

A constituição é um documento jurídico, estatuto que rege o Estado na sua globalidade como um corpo social e que faz uma ordenação sistemática e racional da comunidade, estabelecendo para além dos poderes do Estado, as garantias dos direitos, deveres e liberdades fundamentais dos cidadãos.

A constituição, na verdade, resume-se num conjunto de princípios e regras jurídicas (constitucionais) que impõem e devem ser respeitados pela colectividade social. Como conjunto de normas, a constituição goza de auto-primazia na hierarquia das normas internas do Estado.

Entre nós, a Constituição moçambicana só foi possível estabelecer-se com a independência nacional (proclamada às zero horas do dia 25 de Junho de 1975), como culminar de um processo secular de resistência à dominação colonial e vitória inesquecível da luta armada de 10 anos, dos moçambicanos contra o Regime colonial português.

1.3. Fins e funções do Estado

a) Fins do Estado

Para que existe o Estado? Quais são as necessidades fundamentais de que a sociedade sente e se propõe satisfazer? Estas são algumas das perguntas que podem ser colocadas por quem reflecte o fenómeno Estado.

² In FERNANDES, António José – *Introdução à Ciência Política; teorias, métodos e práticas*. Porto Editora. Pag. 145.

³ J.J. Gomes Canotilho – *Direito Constitucional*, 6a Edição Revista, Coimbra-1993 (pg. 57).

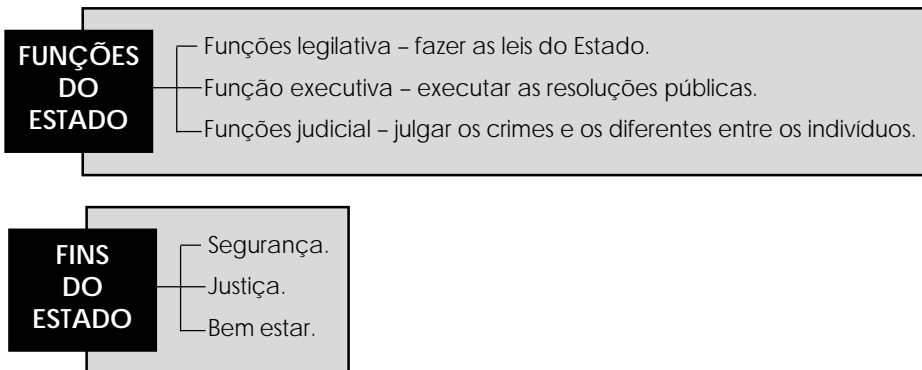
Diz Marcelo Caetano “*desde que o poder político garanta a **segurança na sociedade, mantenha a justiça nas relações sociais e olhe pelo bem estar, em harmonia com as concepções e os meios técnicos da época, está realizada a ordem. Isto é, cada membro da comunidade, seja indivíduo ou grupo, ocupará o seu lugar próprio correspondendo a uma função no todo sem prejuízo das finalidades e actividades particulares de cada um***”.

Encontramos neste trecho os três fins do Estado, nomeadamente: **a segurança, a justiça e o bem estar da comunidade.**

b) Funções do Estado

O Estado, para atingir os fins que se propõe, necessita de desenvolver um conjunto de actividades a que chamamos de funções do Estado.

Não existe consenso quanto ao modo de classificar as funções do Estado. Contudo, levemos a opanhais da maioria dos autores que baseando-se na divisão tradicional dos poderes do Estado, segundo Montesquieu⁵, fazem corresponder cada poder a uma função, considerando existir três funções do Estado: **a função legislativa, executiva e judicial.**



2. A estrutura orgânica do aparelho do estado e o exercício do poder político

2.1. O Regime político

O Estado como corpo social, formado pelos indivíduos através do seu instinto gregário, instituiu órgãos próprios com poderes e funções determinadas para realizar os fins a que se propõe.

⁴ MANUEL, Herminio Torres – *Sebenta de lições de Direito Constitucional*. 2002/2003.

⁵ Montesquieu tem como obra “*O Espírito das Leis (1748)*” – Foi discípulo de John Locke cuja obra conhecia com profundidade. Montesquieu procedeu a uma aturada investigação documental, viajou por quase toda a Europa e procurou relacionar os fenómenos políticos com a própria natureza e nas suas conclusões sobre os poderes do Estado chegou a três: o poder legislativo, executivo e judiciário – hoje conhecidos ou tidos os três poderes de Montesquieu.

Na estruturação e exercício do poder político, temos de referir os regimes e sistemas políticos montados, tendo em atenção a forma, a sede e ideologia do poder instituído.

Na tricotomia Aristotélica⁶, podemos encontrar três tipos de regimes políticos, nomeadamente: monarquia, aristocracia e democracia, que podem degenerar-se e dar lugar a regimes corrompidos respectivamente: tirania, oligarquia e demagogia.

Números dos que mandam	Regimes puros	Regimes corrompidos
Um só (<i>soberania exclusiva do príncipe</i>)	Monarquia	Tirania
Alguns (<i>só parte do povo detém e exerce o poder do Estado</i>).	Aristocracia	Oligarquia
Todos (<i>todo o povo participa no exercício do poder</i>).	Democracia	Demagogia

Segundo Aristóteles, os regimes puros só existiriam se os detentores e executores do poder se manifestassem fiéis ao interesse geral, caso contrário, degeneram em regimes corrompidos.

Assim, a monarquia degenera em tirania sempre que o homem que governa, só o faz em interesse próprio. A aristocracia degenera em oligarquia, quando se verifica o mesmo fenómeno da tirania; e a democracia degenera em demagogia, quando todos procuram satisfazer os seus próprios interesses, descurando o interesse geral.

Montesquieu, na apresentação da sua “teoria da divisão de poderes”, mostrou-se favorável aos regimes políticos onde todos ou vários exercem o poder segundo o critério valorativo da virtude.

3.1. O caso moçambicano

Moçambique adoptou e consagrou o regime democrático, onde a totalidade da população com maioria política pode participar no exercício do poder político.

Na Constituição, define-se Moçambique como Estado independente e democrático onde a soberania reside no povo, sendo este quem a exerce segundo as formas fixadas na própria Constituição – (Cfr. artigos 1º, 2º, 30º, 107º).

O exercício da democracia, isto é, do poder político em Moçambique, consiste no direito e dever pessoal de que todos os maiores de 18 anos de idade têm de participar no processo de ampliação e consolidação da democracia, em todos os níveis da sociedade e do Estado (art. 73º) – (sistema democrático).

⁶ Cfr. FERNANDES, António José – *Introdução à Ciência Política: Teorias, métodos e temáticas*. Porto Editora. Pag. 144.

Reconhece-se na constituição que “*as organizações sociais, como formas de associação de cidadãos com afinidades e interesses próprios, desempenham um papel importante na promoção da democracia e na participação dos cidadãos na vida política*” – (nº 1 do art. 34º).

3.2. Órgãos do Estado moçambicano

A Constituição moçambicana instituiu e consagrou como órgãos de soberania, isto é, órgãos com poder sem igual na ordem interna, os seguintes:

1. O Presidente da República
2. A Assembleia da República
3. O Conselho de Ministros
4. Os Tribunais e
5. O Conselho Constitucional.

Curiosamente, apesar destes cinco órgãos serem de soberania e haver consagração de um regime democrático, apenas dois (Presidente da República e a Assembleia da República) é que são eleitos por meio de um sufrágio universal, directo, igual, secreto e periódico (art. 30º, 73º, nº3 e 107º).

Os outros três órgãos de soberania (Conselho de Ministros, Tribunais e Conselho Constitucional) os seus titulares são nomeados.

O Presidente da República nomeia, exonera e demite:

- * **Os Ministros e Vice-Ministros** (que compõe o Conselho de Ministros, órgão de soberania – art. 121º, d) conjugado com o art. 109º)
- * **O Presidente e Vice-Presidente do Tribunal Supremo** (órgão de soberania – art. 120º, g) conjugado com o art. 109º).
- * **O Presidente do Conselho Constitucional** (também órgão de soberania – art. 120º g) conjugado com o art. 109º).

3.3. Separação ou não separação de poderes?

O Regime democrático consagrado em Moçambique tem como pilar característico universal o princípio de separação de poderes.

A institucionalização dos órgãos de soberania – *Presidente da República, Assembleia da República, Conselho de Ministros, Tribunais e Conselho Constitucional* – suscita um entendimento segundo o qual, tratando-se de soberanos (poder que não tem igual na ordem interna) não existe nenhuma relação de hierarquia, mas apenas de coordenação. Isto é, nenhum dos órgãos soberanos (art. 109º) depende formalmente do outro; são iguais e na sua função estabelecem relações de coordenação para a realização dos fins a que o corpo social como um todo se propõe.

Ora, com o estabelecimento de poderes de um órgão sobre os outros há espaço para um debate sobre a existência ou não de separação de poderes.

Para além da relação do órgão Presidente da República com o Conselho de Ministros, Tribunais e o Conselho de Ministros (artigos 120º, g) e 121, d) – pode-se analisar a

relação entre os dois órgãos eleitos: Presidente da República e Assembleia da República.

O Presidente da República pode dissolver a Assembleia da República uma única vez quando o programa do Governo não tenha sido aprovado - art. 120º e).

Em caso de morte, renúncia ou incapacidade permanente do Presidente da República, as suas funções são assumidas interinamente pelo Presidente da Assembleia da República (art. 127º, 1).

Interessa reflectir aqui o facto de se tratar de dois órgãos soberanos cada um com funções específicas e segundo o princípio de separação de poderes, exige-se “separação”. Podem estar juntos (no Estado) mas separados em poderes e funções.

Temos o estabelecido na Constituição como vimos relativamente aos órgãos de soberania, os poderes de cada um onde se pode aferir a relação entre eles. Existirá ou não o princípio de separação de poderes?

4. O Estado – Poder (O cidadão na relação com o Estado: direitos e deveres)

Vimos atrás que o Estado como corpo social é constituído por três elementos: o povo, o território e o poder soberano. Este corpo social prossegue os fins de segurança, justiça e bem estar através do exercício de funções legislativa, executiva e judicial.

O Estado, na realização dos fins, age com *ius imperium*, ganhando personalidade de poder, concebendo-se duas classes de relação (a classe dos governantes e a classe dos governados).

4.1. O Estado de direito

O conceito de Estado de Direito surgiu como resultado de várias técnicas jurídico-constitucionais. Despontou vivamente na grande Revolução Francesa de 1789 como reacção ao poder absolutista do *ancien régime*”.

1. Concebe-se o Estado Liberal de Direito – onde as características individualistas eram mais acentuadas.
2. Concebe-se o **Estado Social de Direito** como evolução registada nos sistemas democrático-liberais do Ocidente. No pós-guerra, com as novas condições económicas e sociais, procura-se conciliar as estruturas jurídicas existentes, evitando-se o individualismo e o abstencionismo do Estado Liberal de Direito para se evidenciar o carácter social que o caracteriza. Institucionaliza-se um executivo mais forte e uma política intervencionista por parte do Estado, visando garantir, por um lado, a manutenção do Capitalismo como sistema económico e, por outro, a consecução do bem estar social.
3. O despontar dos regimes socialistas está na origem do aparecimento de uma nova concepção de Estado – o **Estado democrático de Direito**.

O Estado Democrático de Direito procura conciliar a democracia política com a democracia sócio-económica como objectivo fundamental, salvaguardando os direitos e

liberdades dos cidadãos. Em síntese, podemos resumir as características do Estado de Direito⁷:

- ◆ *Império da Lei como expressão da vontade geral;*
- ◆ *Divisão de poderes: legislativo, executivo e judicial;*
- ◆ *Legalidade de actuação da Administração Pública;*
- ◆ Direito e liberdades fundamentais: garantia jurídica formal e efectiva realização.

Em Moçambique, a lei fundamental não acolhe a expressão *Estado de Direito*, tendo preferido antes a de *Estado Democrático*.

Art. 1º CRM: “*A República de Moçambique é um Estado independente, soberano, unitário, Democrático e de Justiça social*”.

No entanto, a Constituição consagra um vasto conjunto de requisitos do Estado de Direito que salientamos:

1. Exercício da soberania segundo as formas fixadas na Constituição (art. 2º).
2. Sufrágio universal como meio de exercício do poder político pelo povo – Democracia - (art. 30º).
3. Pluralidade política como meio de expressão da vontade popular e participação dos cidadãos na governação do país (art. 31º,1).
4. Exercício económico segundo as regras do mercado (art. 41º ss).
5. Estabelecimento de uma larga lista de direitos, liberdades e garantias (art. 66º a 106º).
6. Princípio de separação de poderes (art. 109º).
7. Constitucionalidade das leis e dos demais actos do Estado (art. 207º).

4.2 A Tomada e a execução das decisões

O Estado-Poder detém a administração cujo funcionamento está inserido num meio ambiente interno e externo do qual recebe *inputs* (exigências, recursos, apoios e limitações) e ao qual fornece *outputs* (decisões executadas)⁸.

O Estado-Poder age dentro do estabelecido na Constituição que desde o século XVIII é tido como conjunto de regras jurídicas definidoras das relações de poder político, dos governantes e dos governados.

Deter e exercer o poder – segundo Gérard Bergon⁹ - é tomar decisões políticas. Participar no poder é influenciar a tomada de decisões. Mas a quem compete, nos sistemas políticos modernos, tomar decisões políticas? E executá-las?

Continua Gerard Bergon – a preparação de decisões é mais fácil de estudar do que propriamente a tomada de decisões, por esta escapar com frequência a qualquer observação.

⁷ . Cfr. DINIS, Almedina; HENRIQUES, Evangelina (AA) – *Direito*. Texto Editora, Lda. Lisboa, 1990. Pags 46/47.

⁸ . Cfr. Obracitada – pag. 168.

⁹ . Cfr. *ibidem* – pag. 174.

Por exemplo, *as deliberações da Assembleia da República são públicas; mas as reuniões das comissões, as manobras de corredores e as negociações entre os partidos não são públicas. O mesmo acontecendo com as deliberações governamentais. Idem para as decisões do judiciário que no momento da sua tomada não são públicas enquanto que a sua preparação o é.*

A análise do processo de influência na tomada de decisões permite apreciar em que medida o *poder formal* coincide com o *poder efectivo ou de facto*.

O poder formal (ou poder de direito) é o da pessoa ou grupo que deve decidir legitimamente segundo as regras consagradas.

O poder efectivo – ou poder de facto – é o da pessoa ou grupo que efectua realmente decisões sem cobertura legal. É raro o poder efectivo ser exclusivamente exercido pelos titulares do poder formal, os quais se limitam, por vezes, a “cobrir” ou ratificar as decisões tomadas pelos outros.

Nos Estados modernos, os principais meios pelos quais os detentores do poder efectivo influenciam os titulares do poder formal são oferecidos pelas associações e pelos partidos políticos, daí que o estudo do funcionamento de qualquer sistema político exija a análise dos grupos de interesse e de pressão que nele coexistem.

5. O pluralismo político e social como formas de controle do poder político

Desde a Revolução Francesa de 1789, devido às pressões e influência dos movimentos iluministas e constitucionalistas, concebeu-se o sistema de pluralismo político como forma de expressão, formação e manifestação da vontade da maioria. Geralmente, os partidos políticos são tidos como meio ou instrumento de pressão.

A constituição moçambicana consagra o princípio do pluralismo político (art. 31º CRM) vindo a traçar como um dos objectivos – “*contribuir para a formação da opinião pública, em particular sobre as grandes questões nacionais*”(art. 32º nº2).

O pluralismo social também, entre nós na constituição moçambicana, é reconhecido como forma de promoção da democracia e participação dos cidadãos na vida política. Não só contribuem para a realização dos direitos e liberdades dos cidadãos como também para a elevação da consciência individual e colectiva no cumprimento dos deveres cívicos.

Na análise do pluralismo político e social, é possível identificar os Grupos de Interesse e de Pressão como meios de controle social do poder político.

5.1. Grupos de interesse e grupos de pressão

O funcionamento de um sistema político depende, como atrás referimos, dos *inputs* (exigências, apoios, recursos) do meio ambiente e os *outputs* (decisões executadas como respostas aos inputs).

Nas modernas sociedades, os indivíduos isoladamente não conseguem expressar os seus interesses e necessidades e fazer chegar as suas reivindicações aos centros de tomada

de decisão do sistema político. Necessitam, pois, de se associar em função dos interesses materiais ou morais que prosseguem. Na terminologia política, temos a designação de grupos de interesses e grupos de pressão.

- ◆ **Os grupos de interesse** – procuram realizar os seus fins de acordo com a lei vigente, actuando apenas na esfera privada.
- ◆ **Os grupos de pressão** – são associações que exercem uma pressão sobre os poderes públicos, para que as decisões destes sejam mais favoráveis à realização dos seus interesses e aspirações. Exercem pressão sobre os governantes para que modifiquem a lei em benefício dos seus interesses, sem pretenderem conquistar o poder. Este movimento designa-se nos EUA por *lobby*¹⁰.
- ◆ **Os grupos de pressão** – são associações de indivíduos unidos por interesses e aspirações comuns que procuram influenciar e pressionar o poder político para que este tome decisões favoráveis à realização dos seus objectivos, incluindo a adopção ou derrogação de medidas legislativas, sem pretenderem ocupar e exercer o poder.
- ◆ **Os grupos de interesses** – procuram realizar os seus objectivos dentro do quadro legal em vigor na respectiva sociedade política.
- ◆ **Os partidos políticos** – distinguem-se desses grupos precisamente porque, ao contrário, os partidos políticos são organizações permanentes que para além de exercerem pressão, lutam pela aquisição, manutenção e exercício do poder político, não se limitam a influenciar o poder, querem conquistá-lo. (art. 108º nº1).

Estabelece o artigo 34º da constituição moçambicana”:

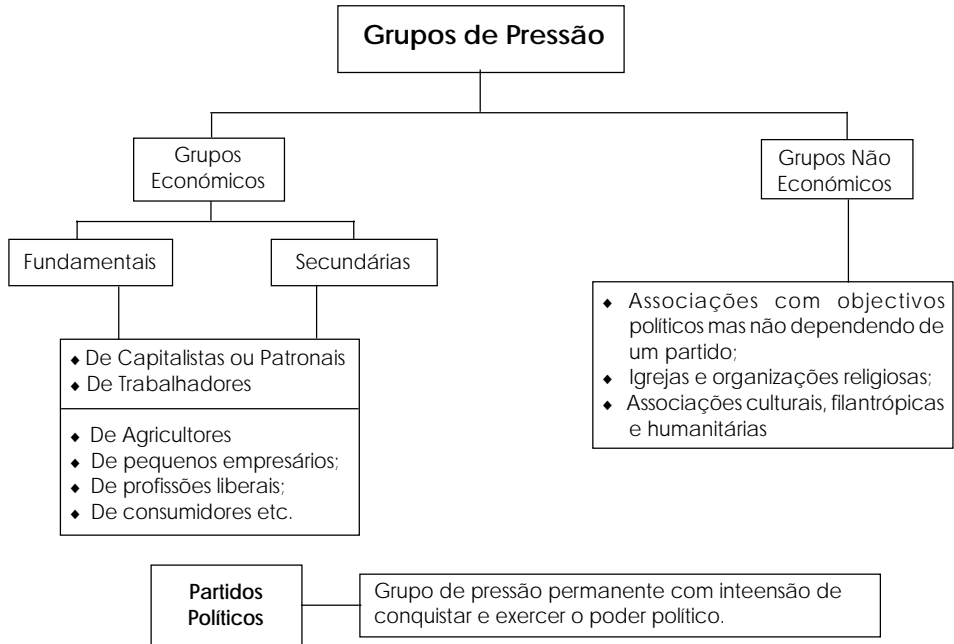
- ◆ *1. As organizações sociais, como formas de Associação de cidadãos com afinidades e interesses próprios, desempenham um papel importante na promoção da democracia e na participação dos cidadãos na vida pública.*
- ◆ *2. As organizações sociais contribuem para a realização dos direitos e liberdades dos cidadãos, bem como para a elevação da consciência individual e colectiva no cumprimento dos deveres cívicos.”*

Estabelece ainda o nº 1 do art. 107º da constituição:

- ◆ *1. Os órgãos representativos são escolhidos através de eleições em que todos os cidadãos têm o direito de participar. Mas como? Vem a estabelecer-se no nº1 do art. 108º da Constituição:*
- ◆ 1. Concorrem nas eleições os partidos políticos com existência legal.

¹⁰ . O termo lobby significa sala de espera ou corredor, e foi aproveitado para denominar “grupo de pressão”, por ser nos corredores e salas de espera do congresso americano.

Um resumo dos grupos de interesses e grupos de pressão:



Em conclusão:

É cedo para tirarmos conclusões sobre a existência ou não de separação de poderes em Moçambique. Da mesma maneira, é difícil fazê-lo a cerca do controle social do poder político.

Deixemos esta parte teórica esperando a parte prática onde teremos oportunidade de escutar as experiências vividas e que nos darão elementos de análise para obtermos a conclusão.

O Poder executivo na experiência Moçambicana

António Pombal

- ◆ Que directrizes de Actuação?
 - ◆ Principais Manifestações.
 - ◆ Como se articula com outros poderes?
 - ◆ Sua Independência e quais os sinais?
 - ◆ Que constrangimentos enfrentam?
-

O Poder executivo na experiência Moçambicana

Controle Social: Conjunto de meios de intervenção, quer positivos quer negativos, accionados por cada sociedade ou grupo social afim de induzir os próprios membros a se conformarem com as normas que a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários às mencionadas normas, de restabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança do sistema normativo.

Podem ser identificadas duas formas de controle social de que se serve um determinado sistema para conseguir o consenso:

- **Externos** (sanções, punições e acções punitivas);
- **Internos** (deriva da socialização das normas, os valores e as metas sociais fundamentais para a ordem social);

É do domínio dos presentes que pelo conceito, quando se fala de Administração Pública tem se presente todo um conjunto de necessidades colectivas cuja satisfação é assumida como tarefa fundamental pela colectividade através de serviços por esta organizados e mantidos.

É com este princípio que o Governo Português instalou em Moçambique, na fase de colonização, uma Administração Pública com o fim de satisfazer as necessidades do regime colonial com características repressivas em prejuízo dos interesses dos moçambicanos.

O Governo Português impôs aos moçambicanos um Estado e um Direito totalmente Portugueses, cabendo aos moçambicanos um cumprimento cativante, sem as possibilidades de expressar qualquer contestação em relação às normas emanadas pelo Estado Colonial Português.

Para reforçar a protecção das normas emanadas e do próprio estado, o Governo Português adoptou a Polícia Internacional e de Defesa do Estado (PIDE) nas Províncias Ultramarinas.

Uma das tarefas da polícia internacional e de defesa do estado era colaborar com as outras polícias nacionais ou estrangeiras na perseguição dos indivíduos que houvessem cometido crimes no estrangeiro, bem como organizar os processos relativos a extradição de criminosos.

Em 1957, o Governo Português aprovou a Portaria nº 18381 a qual mandava executar o Decreto-Lei nº.41204 sobre infracções contra a saúde pública e a economia nacional.

Em 1944, foi aprovada a portaria 5655 de 12 de Agosto sobre o regulamento dos serviços do Património do Estado na Colónia de Moçambique.

Importa destacar nesta portaria a centralização da contabilidade do património e a fiscalização geral feita no almoxarifado de fazenda de Lourenço Marques, hoje Maputo.

Dentre várias tarefas, ao almoxarifado de Fazenda de Lourenço Marques, competia excepcionalmente fiscalizar os inventários e as contas anuais de responsabilidades dos bens móveis das repartições, serviços públicos da colónia; organizar e manter em dia o tomo geral da propriedade imobiliária do Estado.

Em 1933, através do Decreto-Lei nº.23229, o Governo Colonial Português aprovou a reforma Administrativa Ultramarina.

Com vista a adaptar inteiramente as exigências da reforma administrativa ultramarina, foram adoptadas algumas regras na nomeação de aspirantes, chefes de postos, secretários de circunscrição e administradores de circunscrição.

Em 1941, foi aprovado o diploma legislativo nº.765 de 13 de Agosto sobre o regulamento da caça na Colónia de Moçambique.

Importa ilustrar que na nomeação dos administradores de circunscrição tinham que se observar uma das seguintes condições:

1. Ter o curso superior da escola colonial;
2. Ter aprovação em concurso para administradores e boas informações;
3. Ter o 5º ano dos Liceus e mais de dez anos de serviço efectivo na carreira administrativa ou cinco anos de posto, sempre com boas informações.

Os graus de hierarquia administrativa nas colónias portuguesas eram os seguintes:

1. Governador Geral e Governador da Colónia;
2. Inspector Geral da Administração Colonial;
3. Governador da Província;
4. Inspector Administrativo;
5. Intendente de Distrito;
6. Administrador de Circunscrição;
7. Secretário de Circunscrição;
8. Chefe do Posto;
9. Aspirante Administrativo.

De acordo com a reforma administrativa Ultramarina o Governador Geral ou de Colónia era, em todo o território da Colónia, o mais alto agente e representante do Governo da República, a autoridade a todas superior, tanto na ordem civil como na militar, era o Administrador Superior da Fazenda Pública na Colónia.

O Governador Geral no exercício das suas funções era responsável perante o Ministro das Colónias.

Foi definido que os Governadores de Província representavam o Governador Geral, exercendo por delegação deste, na área da Província as atribuições que na ordem executiva lhe pertenciam, além das que pela reforma lhe eram especialmente conferidas. Os Governadores da Província tinham assento e voto no Conselho de Governo da Colónia, quando se encontravam na capital desta e o conselho se reunia.

É necessário considerar que as atribuições do Governo das Províncias eram de cinco ordens em relação ao território desta:

- a) De autoridade;
- b) De Administração e Fiscalização;
- c) De Defesa Económica;
- d) De Protecção aos Indígenas (os naturais);
- e) De colaboração na Administração Geral na Colónia.

Depois dos Governadores de Província, encontravam-se os Governadores de Circunscrição, nomeados pelo Governador da Província em comissão de três anos renovável uma vez.

Competia aos Administradores de Circunscrição promover as necessidades do serviço público, executando e fazendo executar as Leis e regulamentos administrativos na área de circunscrição; prestar contas dos exercícios ao Governador da Província; organizar e manter em dia o serviço do registo civil se não houvesse na circunscrição funcionário especialmente disso encarregue.

Nos seus impedimentos e ausências, os administradores de circunscrição eram substituídos pelos secretários de circunscrição, nomeados pelo Governador da Província.

No nível mais baixo da administração pública na fase colonial, encontrava-se o chefe do posto administrativo, cujas funções eram de duas ordens: de polícia e de agente do administrador de circunscrição.

Dentre várias atribuições de polícia, ao Chefe do Posto Administrativo no exercício das suas funções lhe competia:

- a) Fazer a polícia geral dentro da área do Posto, mantendo-se em estreito contacto com os chefes dos Postos vizinhos e com os chefes gentílicos para bem conhecer os factos que pudessem alterar a normalidade da vida indígena;
- b) Prender os criminosos e remetê-los ao administrador, informando-o sobre todas as circunstâncias do crime e organizando o corpo de delito nos crimes que deixassem vestígios;
- c) Reprimir o fabrico de bebidas alcoólicas e fermentadas, vigiar o uso de armas pelos indígenas e conhecer da existência de quaisquer reservas de pólvora ou munições.

Fase pós – Independência

No período que se seguiu à independência, houve um processo radical de «escangalhamento do aparelho do estado colonial, suas normas, sua filosofia». Tal processo que se desencadeou sob o signo de «combate ao burocratismo» redundou numa verdadeira «desracionalização» do Aparelho do Estado, cujos traços mais salientes foram: «a desnормatização, a ideologização, a desprofissionalização e a desrotinização».

Verificou-se, portanto neste momento, a substituição das normas pelos princípios políticos, domínio da gestão dos recursos humanos na substituição de critérios meritocráticos por critérios substantivos.

O modelo de organização e funcionamento do aparelho do estado com as características que atrás descrevemos revelou profundas fragilidades nos mecanismos operacionais. Registrou-se a abrangência excessiva do âmbito de acção; indefinição do modelo de organização caracter centralista do Estado, verticalização de relacionamento entre os órgãos de administração, propagação territorial, operação sectorial, reprodução dos órgãos centrais e abrangência absorvente no âmbito da economia.

Com o escangalhamento do aparelho de Estado Colonial, Moçambique foi conhecendo uma evolução jurídica em especial às normas laborais.

O Conselho de Ministro aprovou o Decreto 16/78 sobre as normas de trabalho e disciplina no Aparelho do Estado, aplicável aos trabalhadores do Aparelho do Estado.

Em 1985, a Assembleia Popular aprovou a Lei 8/85 de 14 de Dezembro sobre (Lei do Trabalho), aplicável aos trabalhadores das empresas públicas e privadas.

Poique o Decreto 16/78 se tornava inadequado à nova realidade do mercado laboral e ainda a Lei 8/85 estabelecia num dos seus artigos que os funcionários do estado reger-se-iam dum estatuto específico a ser aprovado pelo Conselho de Ministros, o Conselho de Ministros através do Decreto 14/87 de 20 de Maio aprovou o Estatuto Geral dos Funcionários do Estado (EGFE).

Numa segunda fase da etapa pós-independência, verificou-se uma nova tendência para a administração pública moderna. Evoluiu-se do conceito classista de Estado para o conceito Gerencial. O Estado passou a ser conceitualmente definido não como um instrumento de uma classe contra outra, mas como o gestor de interesses de toda a sociedade nos domínios da ordem pública, segurança, disciplina social e propriedade.

Apesar de se registar compassos pouco largos, iniciou-se o processo da «racionalização» do Estado, reintroduzindo-se o concurso como método de ingresso nas estruturas do Aparelho do Estado, adotando-se conceitos como «competência» e «gestão por resultados». No funcionamento das empresas cria-se espaços para emergência do empresariado nacional.

Com a revisão da constituição da República, em 1990, o país começa a registar a separação dos poderes legislativo, executivo e judiciário, importando realçar, quanto ao poder legislativo a substituição da prevalência da Assembleia da República sobre os restantes Órgãos do Estado pelo relacionamento equilibrado entre os mesmos.

A Assembleia da República deixou de ser tida como órgão supremo e passou a ser considerada como o mais alto órgão legislativo à iniciativa da Lei anteriormente reservada ao comité central, à Assembleia Popular, ao Conselho de Ministros e as Comissões da Assembleia Popular deixou de pertencer ao Comité Central e tornou-se extensiva aos deputados e ao Presidente da República, estabeleceu-se um mecanismo de articulação entre a Assembleia da República e o Conselho de Ministros pelo qual este passou a responsabilizar-se e a submeter-lhe para aprovação no seu programa no início de cada legislatura.

No concernente aos órgãos locais do estado, assiste-se a institucionalização da descentralização, passando estes a serem institucionalizados como órgãos eleitos por residentes numa determinada área territorial com competência e poder de decisão próprios.

No âmbito da organização judicial, deram-se passos no sentido do autogoverno dos tribunais, conferindo-se maior dignidade aos órgãos existentes através da criação do Conselho Superior da Magistratura com competência para propôr os juizes conselheiros do Tribunal Supremo, cuja nomeação cabe ao Presidente da República. Um aspecto muito importante na área da gestão dos Recursos Humanos foi sem dúvida a institucionalização, a nível constitucional, do tribunal administrativo, visando-se assegurar a legalidade dos actos administrativos.

Ainda neste âmbito, consagrou-se a prática da existência de juizes eleitos pela Assembleia da República e Juizes profissionais, limitou-se a intervenção de juizes eleitos à matéria de factos, bem como se estabeleceu o princípio da inamovibilidade dos juizes.

Mas ainda no âmbito da organização judicial, importa referir que, para estabelecer a mais clara diferenciação de funções entre órgãos, foram estabelecidas incompatibilidades entre vários cargos, por exemplo: Presidente da República, Deputado, Ministro e Juiz.

Em 25 de Junho de 2001, o Presidente da República de Moçambique fez o lançamento oficial da estratégia Global da Reforma do Sector Público em Moçambique; o qual assenta em 5 componentes, nomeadamente:

1. Racionalização e descentralização de estruturas do processo de prestação de serviços;
2. Melhoria do processo de formação e monitoria de políticas públicas;
3. Profissionalização de funcionários do sector público;
4. Melhoria da gestão financeira e prestação de contas;
5. E, finalmente, boa governação e combate à corrupção.

A partir do lançamento da estratégia global da reforma do sector público, várias normas foram aprovadas pelo Governo de Moçambique com maior destaque o Decreto-30/2001 sobre as normas do funcionamento dos serviços da administração pública, concretamente no que se refere aos órgãos locais do Estado (a Assembleia da República aprovou em 19 de Maio de 2003 a Lei 8/2003 sobre os órgãos locais do Estado, compreendendo o Governo Provincial, o Governador da Província e os Governos Distritais).

O Poder legislativo na experiência Moçambicana

José Mateus Katupha

- ◆ Breve Revista histórica do poder executivo no período pós-independência.
 - ◆ Que directrizes de Actuação?
 - ◆ Principais Manifestações.
 - ◆ Como se articula com outros poderes;
 - ◆ Sua Independência e quais os sinais?
 - ◆ Que constrangimentos enfrentam?
-

Nota do Autor

Em Setembro de 2003, tive a honra de participar, a convite do Doutor António Muagerene, Director do Centro de Pesquisa Konrad Adenauer, da Faculdade de Direito da Universidade Católica de Moçambique em Nampula, numa conferência internacional cuja temática era: *O controle social do Poder Político em Moçambique*. De entre os vários pontos da conferência, coube-me a tarefa de palestrar sobre o Poder Legislativo na experiência moçambicana nas vertentes seguintes:

- (a) directrizes de actuação
- (b) principais manifestações
- (c) formas de articulação com os outros poderes
- (d) independência e os seus sinais
- (e) constrangimentos de sua actuação

Sendo esta a primeira vez que eu entrava na Universidade Católica desde a sua institucionalização no nosso país e sendo o tema da conferência muito oportuno no actual processo irreversível de democratização de Moçambique, aceitei o desafio, mesmo com o curto espaço de tempo em que me foi formulado o convite. A minha experiência de antigo membro do Governo e de Deputado da Assembleia da República na actual legislatura acresceram ao meu entusiasmo e à vontade de participar no evento para não só aproveitar a oportunidade de colmatar as minhas lacunas de carácter analítico sobre a matéria, mas, sobretudo, para partilhar algumas reflexões sobre a cultura política e o desenvolvimento de Moçambique a que o tema no seu todo se prestava.

1. Introdução

O controle social do poder político em Moçambique – à guiza de comentário

Ao analisar a apresentação do contexto e das motivações que levaram os organizadores a escolher o tema geral da conferência, surgiram-me algumas questões que, reputo, de fundo. Isto é, aquelas que têm a ver com os parâmetros conceptuais – etimologia do poder em Moçambique - com que operacionalizamos o nosso pensamento e a sua actualização significativa no tempo e no espaço – etiologia do poder em Moçambique - em que nos encontramos. Falar de controle social do poder político significa operar com o pensamento em dois campos, a saber, a sociedade que se supõe ter nomos, para poder controlar, (daí, o controle social) e do poder, não qualquer poder, mas sim do poder político.

Ora, tendo o poder político, de um modo geral, a ver com a governação dos homens e a administração das coisas, e, em particular, com a organização e a direcção dos Estados, podemos facilmente concordar com os organizadores da conferência de que quando falam de poder político estamos em presença do poder assumido como expressão de vitalidade do Estado, feito corpo na sua composição triádica organicamente distintiva e funcionalmente interdependente, a saber, a componente executiva, a componente judicial e a componente legislativa, constitucionalmente outorgado para agir sobre a sociedade com o objectivo de atingir um fim desejado pela colectividade nação. Excluimos, assim, outras manifestações de poder, que eventualmente influem sobre o poder político fazendo com que ele seja o que é e se manifeste como se manifesta. Por isso, me parece que seria de todo interessante reflectir sobre a etimologia, isto é, a origem, a natureza, o modelo e a imagem do poder político em Moçambique para poder determinar com clareza a sua legitimidade constitucional versus a sua legitimidade etiológica, isto é, as razões que fazem com que o poder político em Moçambique seja o que é. Só assim é que, me parece, seria possível falar de controle social do poder político, porque “o social” teria que ser particularizado para podermos aquilatar a dimensão operativa ou os atributos actanciais - capacidades investidas para agir conforme as normas - da sociedade de que estamos a falar.

Com efeito, dois cenários se sobrepõem à realidade de Moçambique de hoje. Vejamos:

Cenário 1. Moçambique está construindo e vivendo intensamente uma democracia multi-partidária, guiado por princípios gerais de um Estado de Direito em que as relações de produção assentam na economia de mercado num contexto de um mundo globalizado, sendo a engenharia financeira e a celeridade de informação algumas das várias manifestações da globalização.

Cenário 2. Moçambique vive com base numa multi-culturalidade de sistemas indígenas (endógenas) de conhecimento que o Estado de direito que construímos teima ignorar: mais de 80% de conflitos são resolvidos com base no direito consuetudinário; Acima de 75% da população trata das suas doenças com base na medicina tradicional; Os moçambicanos casam-se fora dos registos civis na sua maioria. Moçambique é um país

capitalista sem capital: 60% do orçamento geral do Estado provem da comunidade doadora. (Já outrora os nossos aliados naturais tinham nos recusado o título de país socialista, classificando-nos de país de orientação socialista).

Perante esta imagem desfocada de Moçambique, em que a fragilidade do processo de construção da nação é exacerbada pela desconstrução da nossa auto-confiança levada a cabo pela impaciência dos doadores que acham que o ritmo que levamos para o nosso desenvolvimento não é tão rápido como seria de desejar para desconstruirmos o Estado para sermos mais Estado, conforme preconiza uma das leis do capitalismo; perante um concubinato de dois sistemas jurídicos, um codificado Romano-ocidental e outro consuetudinário, torna-se razoável perguntar de que sociedade é que estamos a referir quando falamos de controle social do poder político? Qual é a natureza política do poder de Estado? Será que nunca é político o controle social do poder político?

Quem controla, como e quando o poder político em Moçambique?

A resposta seria o Povo. Mas será que o conceito de Povo ainda existe? A noção de Povo é hoje, (está na moda), substituída pela noção de sociedade civil. O Povo já não fala. Falam as ONGs, OBCs, os Grupos de Pressão: juntos para isto, juntos para aquilo; falam os movimentos para a conquista da cidadania; as ligas dos direitos disto ou daquilo; falam as associações dos amigos deste ou daquele ou de naturais daqui e dali. Falam os sindicatos, os Parlamentares e, por fim ou antes, os Partidos Políticos¹ que se apresentam como “os articuladores das vontades políticas”².

Conclusão: Se ainda, residualmente, o Povo tem algo a ver com o poder, será, talvez, o poder de outorgar o poder a outrem através do sufrágio eleitoral (no nosso país de 5 em 5 anos). Este seria o único momento privilegiado de controle (distribuição ou atribuição) social do poder. Portanto se o poder já não reside no Povo, não pode existir controle social do poder político. O que existe é, sim, o controle político do poder de Estado. E num Estado de Direito que estamos a construir em Moçambique a ironia é que só o Povo tem a existência legal que não carece de reconhecimento pelo poder de Estado. Todo tipo de associação requer legitimação, pelo poder de Estado, da sua existência. É, pois, caso para perguntar, quem controla quem? No entanto, o papel do movimento associativo e das comunidades quando resgatado e não usurpado por oportunismos inconfessáveis pode ser crucial no reconhecimento do Estado das outras realidades da nação moçambicana que ainda estão na periferia do Estado de Direito que estamos construindo.

Assumindo, pois, que 80% da população moçambicana tem uma cultura jurídica que exorbita o código legal romano constitucionalmente consagrado no país, o controle social do poder político nos termos em que é colocada a questão pela conferência será mais facilmente palpável no ponto de encontro entre os Órgãos locais de Estado e as Autarquias

¹ Katupha, José, in Política de Formação de Quadros

² Oscar Monteiro, in Estado e Governação

pois aí a aproximação dos serviços públicos às populações³ permitirá a adequação das decisões às realidades locais. A coordenação entre os órgãos locais do Estado e as autarquias baseada nos princípios de autonomia e harmonia funcional em articulação com as autoridades comunitárias são elementos que trarão mais valia ao controle social do poder político e abrirão uma osmose transformadora dos dois mundos sociais que subjazem o país, o que permitirá uma maior abertura e aceitação da nossa multiculturalidade, base fundamental para a reconquista da nossa auto-confiança, sendo esta a condição sine qua non do nosso desenvolvimento.

2. O poder Legislativo na experiência moçambicana

A Assembleia da República corporiza um dos três pilares do poder de Estado, a saber, o poder legislativo, consagrado constitucionalmente nos artigos 133 a 135 e subsequentes do capítulo III. A Constituição da República define-a como sendo “o mais alto órgão legislativo na República de Moçambique”. Constituído por Deputados eleitos por um sufrágio universal, ela desempenhou em diferentes fases da história de Moçambique o papel congregador de cidadãos de diferentes regiões e camadas sociais do país para materializar a noção de que “a soberania reside no Povo”. Hoje, é na Assembleia da República onde se discutem e se negociam acordos políticos que têm permitido que a paz se consolide e a democracia participativa ganhe uma dimensão cada vez maior.

A Assembleia da República é o local onde a política de inclusão se evidencia mais claramente porquanto nela se encontram representantes de camadas sociais e políticas diversas, com diferentes origens e graus de instrução, todos como cidadãos iguais e representativos; é, por isso, um local privilegiado para o conhecimento dos outros e da diversidade humana do país e da sua multiculturalidade⁴.

Os 26 anos de vida da Assembleia da República representam toda uma trajectória da evolução política do nosso país que nela deixaram marcas tanto orgânicas como funcionais. Fruto da conquista da independência nacional, ela emerge em regime monopartidário sob a forma de Assembleia Popular, e os primeiros Deputados, na sua composição provisória de 207 membros, foram eleitos pelo Comité Central do Partido Frelimo. Dois anos após a criação de um Estado Moçambicano independente, em 1977, realizam-se as primeiras eleições gerais que estabeleceram as Assembleias do Povo em todos os escalões até a Assembleia Popular que era composta por 227 membros. Nesta época, as eleições eram directas na base, isto é, para as Assembleias do Povo e indirectas nos restantes escalões. O método de discussão directa dos candidatos, (por vezes excessivamente pessoalizado), criava o sentido de identificação com o eleitorado⁵.

³ Oscar Monteiro, in Estado e Governação.

⁴ Oscar Monteiro, in Plano Estratégico da Assembleia da República.

⁵ Oscar Monteiro, in Estado e Governação.

Uma das características da época do monopartidarismo era a centralização ou concentração do poder. Assim, pela Constituição de 1975, o Presidente da República Popular era o Presidente da Assembleia Popular. A Assembleia Popular reunia-se duas vezes por ano em sessões de 8 dias cada. A Comissão Permanente da Assembleia Popular tinha funções legislativas no intervalo das sessões. Nesta época, a separação dos poderes legislativo, executivo e judicial não era nítida, sendo na maior parte das vezes as mesmas pessoas a ocuparem os diferentes papéis ou funções dos três poderes. A iniciativa legislativa vinha quase exclusivamente do Conselho de Ministros. Raros eram os casos em que as leis eram aprovadas sem ser por unanimidade. Os Deputados não eram remunerados pelo seu trabalho de Deputado.

A revisão da Constituição da República em 1986, para além de alterar a denominação da República Popular para República de Moçambique, opera transformações no figurino dos poderes e introduz o conceito da descentralização dos poderes. Assim, emerge a figura do Presidente da Assembleia da República separada da do Presidente da República; no Executivo, aparece a figura de Primeiro-Ministro. É por essa altura que a Assembleia começa a criar a sua organização interna, surgindo a figura de Secretário Geral da Assembleia da República e os regulamentos de funcionamento interno tais como o Regimento e o Estatuto do Deputado.

A Constituição de 1990 consagra o princípio da separação dos poderes e introduz o multi-partidarismo em Moçambique e em 1992 chega-se ao Acordo Geral de Paz em Roma, entre a Renamo e o Governo da Frelimo. Em 1994, ocorrem as primeiras eleições gerais multi-partidárias em que o figurino da Assembleia da República assumiu orgânica e estruturalmente três bancadas, a saber, a bancada da Frelimo, a bancada da Renamo e a bancada da União Democrática, (UD).

O número de Deputados da Assembleia da República é definido constitucionalmente como sendo de 200 no mínimo e de 250 membros no máximo, artigo 134:2.

As segundas eleições gerais e multipartidárias de 1999 reconfiguraram a composição da Assembleia da República em termos de bancadas sendo uma bancada da Frelimo e outra constituída de 11 Partidos Políticos conhecida por bancada parlamentar da Renamo-União Eleitoral.

2.1 Directrizes de actuação

As directrizes de actuação da Assembleia emanam da Constituição da República no quadro da qual ela está investida de duas funções fundamentais, a saber, a função de fazer leis – legislar - e a função de fiscalizar o poder Executivo. Estas duas funções são muito importantes na vida do cidadão e da nação, pois legislar significa estabelecer normas que mantêm a regularidade da vida do país em todas as esferas; e fiscalizar significa controlar politicamente a acção governativa, desempenhando desta forma o papel de representante permanente da vontade do eleitorado. A Assembleia da República age com base na Constituição, no Regimento e no Estatuto do Deputado, sendo os dois últimos instrumentos legais que regulam a organização interna e o modo de funcionamento nas

suas relações internas e externas, isto é, com os outros poderes.

2.2 Principais manifestações

As principais manifestações do poder legislativo resumem-se nas competências que lhe são atribuídas pela Constituição, artigo 135 e, que sendo em número de 12, se podem agrupar em cinco categorias, a saber⁶:

- (i) Representar o eleitorado, funcionando como elo de identificação e ligação com ele;
- (ii) legislar sobre todas as matérias, incluindo a revisão da Constituição;
- (iii) supervisionar o trabalho do governo, o que implica aprovar o programa do governo e fiscalizar o seu cumprimento;
- (iv) auscultar o eleitorado e a opinião pública em geral e
- (v) auto-organizar-se para a realização das suas tarefas.

2.3 Formas de articulação com os outros poderes

As formas de articulação com os outros poderes são regidas pelos princípios de interdependência, autonomia e não interferência no exercício das competências de cada poder. Esta articulação com a Assembleia da República encontra momentos privilegiados na apreciação e aprovação do programa do governo (artigo 136 da CRM); na apreciação dos Plano Económico e Social anual e orçamento geral de Estado; na análise do Relatório do Tribunal Administrativo sobre a Conta Geral de Estado; na iniciativa da lei, (artigo 137); na institucionalização de uma nova legislatura (artigo 138); na promulgação e no controle da constitucionalidade das leis produzidas pela Assembleia da República (artigo 142); na Informação Anual do Chefe de Estado sobre o Estado Geral da Nação; nas Perguntas ao Governo; nas Informações do Governo; na Informação Anual do Procurador Geral da República sobre o estado geral da legalidade e da acção penal contra os crimes que lesam os interesses do Estado, do bem público e privado; e ainda na acção das diferentes comissões especializadas e *ad hoc* da Assembleia da República.

Pode-se, por isso, dizer que o relacionamento entre a Assembleia da República e os outros dois poderes está constitucionalmente estabelecido e regulamentado pelo Regimento da Assembleia da República, Estatuto do Deputado, bem como pelas demais disposições legais que norteiam a conduta dos titulares dos órgãos que configuram os três poderes.

⁶ Oscar Monteiro, in Plano Estratégico da Assembleia da República. Ver neste documento as 12 competências da actual AR.

2.4 Independência e os seus sinais

Como atrás se disse, a Constituição da República estabelece que a Assembleia da República “é o mais alto órgão legislativo na República de Moçambique”, e que ela “determina as normas que regem o funcionamento do Estado e a vida económica e social através de leis e deliberações de carácter genérico” (artigo 133). Isto não quer dizer de modo algum que, na sua actuação, a Assembleia aja de forma independente, no sentido de ignorar a natureza de conjunto e harmonia de actuação com os outros poderes. Existe sempre uma reciprocidade de deferência entre os três poderes e uma acção coordenada na direcção dos assuntos de Estado. O Estatuto do deputado define os privilégios, as obrigações e os deveres do Deputado à luz do que vem na Constituição artigos (144, 145 e 146). O mesmo acontece com o estatuto dos titulares dos órgãos dos outros poderes.

2.5 Constrangimentos de sua actuação

Os constrangimentos de actuação da Assembleia da República são, a meu ver, de natureza congénita, conjuntural, técnica e de origem legal.

Os constrangimentos congénitos decorrem do facto de universalmente o poder legislativo depender de quem gere as finanças do Estado, isto é, do Executivo. No caso de Moçambique, a situação se exagera mais devido ao facto de, no regime monopartidário, a iniciativa de lei ter sido de quase exclusiva prerrogativa do Conselho de Ministros, o que criou e instalou capacidades no poder Executivo que depois não foram transferidas para a Assembleia da República. A segunda categoria de constrangimentos congénitos deriva da mobilidade do Deputado em termos de curta duração de vida da legislatura. Na maioria, os deputados não têm nenhuma preparação para as funções de fazer leis e fiscalizar o governo. Quando começam a vislumbrar a noção do que são as suas responsabilidades já estão no fim do mandato.

Os constrangimentos conjunturais têm a ver com o crescimento e mudança de mentalidade de todos os cidadãos do país. Com efeito, a vida política no nosso país é ainda influenciada por uma atitude recíproca e ostensivamente desqualificativa do outro sobretudo entre as camadas e agrupamentos recentemente desavindos. Em muitos casos, fazer oposição é confundido com a ausência de sentido de Estado; e muitas vezes, ter sentido de Estado é confundido com a desqualificação de tudo quanto venha da oposição. Isto não abona a figura do deputado nem a imagem da instituição. Vamos crescer, é uma questão conjuntural.

Os constrangimentos de ordem técnica têm a ver, (mas não se limitam a isso), com a auto-organização e auto-governança da instituição. A Assembleia da República ainda tem um longo caminho de estruturação interna, de profissionalização da actividade parlamentar e de institucionalização de procedimentos de controle de execução dos seus actos para enfrentar os desafios que se colocam no seu relacionamento com os outros poderes, na sua relação com o eleitorado, e, em fim, na demarcação em termos de relevância do poder legislativo na vida do cidadão e do público em geral.

Os constrangimentos de origem legal são, quanto a mim, decorrentes da Constituição, que estabelece o número mínimo e o número máximo de Deputados, sendo que sempre que ocorrem eleições se vai para o número máximo não tanto porque estão considerados os elementos custo-benefício mas, me parece, por inércia política motivada pela caça de oportunidade de influência e peso político dos Partidos: quanto maior o número de deputados o Partido tiver, melhor. Até porque a Constituição permite o máximo. Poder-se-á dizer também que a opção pelo número máximo estabelecido pela Constituição tem a ver com as questões de equilíbrio e ou equidade na partilha do poder, contudo prevalece a imagem de que esta boa intenção é a custo zero, o que, ponderadas as coisas, fica longe da verdade.

O outro constrangimento de ordem legal deriva do próprio sistema eleitoral. Exacerbada pela convivência de dois mundos no nosso país tal como descrevemos na primeira parte desta dissertação: concubinato de direitos jurídicos romano e consuetudinário, sistema de expressão do mundo baseada em línguas diversas, eleição dos deputados por lista e não nominal, etc., a legislação eleitoral, embora permita materializar a política de inclusão, trazendo para o Parlamento toda a espécie humana moçambicana, traz consigo constrangimentos funcionais e de eficácia da Assembleia da República no tratamento das dificuldades que derivam das realidades culturais do país de que cada deputado é portador.

Algumas referências bibliográficas:

1. Constituição da República de Moçambique, 1990, in Boletim da República 1ª. Série, no. 44, de 2 de Novembro de 1990;
2. Katupha, José Mateus Muária, Fundamentos para uma política de formação de quadros. Não publicado;
3. Óscar Monteiro, Estado e Governação, Palestra. Não publicado;
4. Óscar Monteiro, Plano Estratégico da Assembleia da República para o período 2003-2007, informação no. 885/2003 de 29 de julho – Comissão Permanente.

O Poder judicial na experiência Moçambicana

José Norberto Carrilho

- ◆ Que directrizes de Actuação?
 - ◆ Principais Manifestações.
 - ◆ Como se articula com outros poderes?
 - ◆ Sua Independência e quais os sinais?
 - ◆ Que constrangimentos enfrentam?
-

O Poder Judicial

Poder Judicial, ou Judiciário é algo que tem a ver, antes de mais, com Justiça, com administração da Justiça.

É possível elaborar uma visão da Justiça basicamente a partir de dois ângulos ou perspectivas: *institucional ou funcional*.

A mais comum tem sido a que releva de um critério *institucional*, que é aquela que faz o desenho da justiça a partir de organogramas, ou seja, da organização das *estruturas* das *instituições* da justiça, enfim, do(s) aparelho(s) envolvido(s) na administração da justiça.

O que vos proponho é que em vez de se abordar a justiça como conjunto de estruturas ou instituições se aborde o sector a partir das *funções* que lhe estão cometidas, para verificar se estas estão a ser cumpridas satisfatoriamente, por um lado, e se não, quais os reajustamentos, reformas ou outras formas de mudança requeridas ao nível institucional para que as funções sejam plenamente realizadas.

Funções principais da Justiça

São, a nosso ver, funções principais da justiça:

1. a função jurisdicional;
2. o Ministério Público;
3. a representação e defesa (advocacia, patrocínio) do Estado;
4. a investigação criminal;
5. a advocacia privada;
6. o patrocínio e a assistência jurídica pública aos mais carenciados;
7. a reeducação, reintegração e ressocialização dos delinquentes;
8. o controlo da constitucionalidade e da legalidade das leis e das normas;

9. o controlo dos actos administrativos do Estado;
10. a fiscalização das contas públicas;
11. a fiscalização da legalidade dos processos eleitorais.

Não temos como finalidade desta comunicação analisar todas estas funções, mas apenas as principais, aquelas que são importantes para a caracterização e definição do Poder Judicial: a função jurisdicional – realizada pelos juízes e pelos tribunais – e o Ministério Público – a cargo dos procuradores da República que exercem as funções de magistrados do Ministério Público.

A função jurisdicional

De entre todas as funções, há uma que é *essencial* ao Poder Judicial: é, sem dúvida, a *função jurisdicional*. O que é a *função jurisdicional*? Em termos simples, significa a função de dirimir conflitos, resolver diferendos, solucionar disputas, punir as violações a legalidade. Em suma, é a função que compete geralmente aos *tribunais*, desde logo, aos tribunais judiciais comuns e aos demais tribunais previstos na Constituição.

Sendo incumbência dos tribunais e dos juízes, concorrem, todavia, para o exercício da *função jurisdicional*, como *funções auxiliares*, o Ministério Público, a defesa pública ou privada e outras funções.

Quais as questões que se colocam em relação à *função jurisdicional* no quadro da administração da Justiça? São várias, contudo vejamos as mais importantes:

- como garantir o acesso à justiça a todos os cidadãos para que estes possam defender e exercer os seus direitos?
- como punir as violações à legalidade e reprimir os actos ilícitos criminais para assegurar a paz social e fazer a prevenção criminal?

A *função jurisdicional* e o(s) sistema(s) de tribunal(is)

Na Constituição e nas leis, a configuração da *função jurisdicional* e do sistema de tribunais têm como princípios estruturantes os seguintes:

- a) a separação dos poderes;
- b) a interdependência e colaboração entre os órgãos de soberania;
- c) a independência dos juízes;
- d) a irresponsabilidade, isenção, imparcialidade e inamovibilidade dos juízes;

Além destes princípios comuns a várias ordens jurídicas, há ainda a considerar no caso específico do nosso país:

- e) a função jurisdicional é exercida pelo Tribunal Supremo e demais tribunais estabelecidos na lei;
- f) o Tribunal Supremo *é o mais alto órgão judicial*;
- g) o Tribunal Supremo *garante a aplicação uniforme da lei*¹.

¹ Artº 168 da CRM e Artº 28 da Lei nº 10/92 de 6 de Maio.

Resulta da Constituição que ao Tribunal Supremo está conferido não só o papel de *cúpula de todos os tribunais*², mas, sobretudo, o de garantir a *uniformização da jurisprudência*.

Esta é a concepção moçambicana de organização da função jurisdicional e do sistema de tribunais que foi esboçada logo na Constituição de 1975 e mais tarde delineada na Lei nº 12/78 de 2 de Dezembro, *Lei da Organização Judiciária*, sendo depois consolidada na Constituição de 1990 e na Lei nº 10/92 de 6 de Maio, *Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais*.

É especialmente nesta última que está definido como é que o Tribunal Supremo garante a aplicação uniforme da lei:

Artº 33 – Competência do Plenário em 2ª instância

Ao Plenário do Tribunal Supremo, como tribunal de 2ª instância, compete:

(...)

d) julgar em última instância e em matéria de direito os recursos interpostos das decisões proferidas nas diversas jurisdições previstas na lei.

Quer dizer, em termos *orgânicos*, o Tribunal Supremo é a cúpula dos *tribunais judiciais* e, em termos *funcionais*, é o topo de todas as *jurisdições*, isto é, não só da *jurisdição comum*, mas também das demais.

Isso está claro, por exemplo, quanto à *jurisdição militar*, pois a Lei dos Tribunais Militares em vigor, embora organize os tribunais militares como jurisdição especializada, estabelece que os *recursos* das suas decisões são decididos no Tribunal Supremo. Para o efeito, há uma Secção Militar no TS, desde 1989.

Mas mesmo em relação à *jurisdição administrativa*, nos termos da lei vigente, se houver recurso *em última instância e em matéria de direito* das decisões proferidas no Tribunal Administrativo, o seu conhecimento competirá ao Plenário do Tribunal Supremo³!

Os órgãos de direcção da função jurisdicional

A Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, que foi aprovada em 6 de Maio de 1992 e, antes dela, o *Estatuto dos Magistrados Judiciais*, aprovado pela Lei nº 10/91, de 30 de Julho, em concretização dos dispositivos constitucionais pertinentes, definiram os princípios estruturantes do sistema dos tribunais judiciais e as regras de direcção e funcionamento deste sistema e do seu respectivo aparelho.

Assim, a Lei nº 10/92, de 6 de Maio, entregou a *direcção central do aparelho judicial* a duas entidades: o Presidente do Tribunal Supremo e o Conselho Judicial (*cf.* Artº 65º, nº 1) ressalvadas as atribuições e competências próprias do Conselho Superior da Magistratura Judicial enquanto *“órgãos de gestão e disciplina da magistratura judicial”*.

² Aliás a Lei nº 10/92 de 6 de Maio dispõe expressamente: *“Artº 28, nº 3 – Ao Tribunal Supremo incumbe ainda a direcção do aparelho judicial”*.

³ *cf.* cit. Artº 33, alínea d) da Lei nº 10/92 de 6 de Maio.

Por seu turno, o *Estatuto dos Magistrados Judiciais* deu ao *Conselho Superior da Magistratura Judicial* a responsabilidade de proceder à gestão e controlar a disciplina dos juizes de carreira, ou seja, da magistratura judicial, bem como dos funcionários judiciais, os chamados oficiais de justiça.

Os nomes destes dois órgãos suscitam alguma confusão, já que são muito parecidos: Conselho Judicial e Conselho Superior da Magistratura Judicial. Mas as suas respectivas atribuições são distintas como adiante se verá.

O Conselho Judicial

O Conselho Judicial tem por função *analisar e decidir questões fundamentais do aparelho judicial* (cfr. Artº 66).

As principais *competências* do Conselho Judicial estão enumeradas no Artº 69 da Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais.

Talvez valha a pena recordá-las:

- estabelecer os princípios do desenvolvimento da actividade judicial;
- apreciar e aprovar planos e programas de actividades dos tribunais;
- avaliar a eficácia da actividade judicial;
- aprovar estudos sobre medidas legislativas a propor, relacionadas com o aumento da eficácia e o aproveitamento das instituições judiciárias;
- apreciar e aprovar os regimentos internos dos tribunais;
- apreciar a proposta do orçamento anual dos tribunais; e
- exercer as demais atribuições conferidas por lei.

Parece que podemos concluir que o Conselho Judicial é uma espécie de *conselho de administração* dos tribunais judiciais, já que, exceptuada a componente humana (os juizes e os oficiais de justiça), a administração, gestão, controlo e a disciplina de todas as demais componentes do aparelho dos tribunais judiciais comuns estão a seu cargo.

Percebe-se que assim seja, se atendermos ao facto de que o legislador quis assentar a independência do Judiciário não apenas na tradicional e inquestionável *independência dos juizes* no exercício da função jurisdicional, mas também na própria *autonomia do aparelho dos tribunais judiciais*, emacimando-o da anterior dependência do Poder Executivo e da inserção orgânica e administrativa no Ministério da Justiça

Creio que, ao perguntarmos “*o que é o Conselho Judicial?*” e ao olharmos para trás, para os mais de 10 anos da sua existência, não se trata, hoje, de questionar a opção do legislador ou de propôr o regresso ao passado, no que respeita a autonomia dos tribunais. Trata-se, sim, de indagar o que deve ser feito para que o CJ assuma o seu lugar no quadro institucional do conjunto dos órgãos de direcção central do aparelho dos tribunais judiciais; exerça efectivamente as importantíssimas competências que lhe foram deferidas e, assim, desempenhe eficazmente o papel de que está incumbido.

Tal tem a ver com a *composição* e o *modo de funcionamento* deste órgão.

Quanto à sua composição, *o CJ é constituído pelo Presidente e Vice-Presidente do Tribunal Supremo, pelos Juizes-Conselheiros dos tribunais judiciais de província e pelo Secretário-Geral do Tribunal Supremo*. Quanto ao *número* de membros, é actualmente de 21.

(Abro aqui parênteses para corrigir a tendência que há, sobretudo, nos órgãos da comunicação social, mas não só, de pensar que o Conselho Judicial é um órgão do Tribunal Supremo, um pouco na esteira do que serão os conselhos coordenadores dos ministérios no aparelho executivo do Estado! Essa não é, a meu ver, uma concepção correcta deste órgão.)

Do meu ponto de vista, a composição do CJ pretende conciliar a necessidade de assegurar que quem está envolvido na *administração e gestão* do aparelho tenha participação na *discussão* e tomada de *decisões* nesse domínio, com o interesse em garantir o concurso da experiência dos juizes de categoria superior quando nas sessões do órgão estiverem em pauta matérias que digam respeito a outros domínios.

Parece-me, pois, equilibrada a actual composição do CJ quanto à *origem* dos membros.

Quanto ao funcionamento, o CJ tem uma sessão ordinária anual, podendo reunir extraordinariamente quando se justificar e for convocado pelo Presidente do Tribunal Supremo.

Creio que estaremos de acordo se disser que o CJ, enquanto órgão central de direcção do aparelho judiciário, tem de dar-se a conhecer ao público e fazer com que as suas deliberações e recomendações sejam conhecidas.

Também deve haver, talvez, maior e melhor articulação deste órgão com outros órgãos e instituições, quer dentro do judiciário quer fora dele.

Assim, por exemplo, o CJ tenta estabelecer uma ligação estreita com o Conselho Superior da Magistratura Judicial, recebendo e enviando as respectivas deliberações, trocando informações de interesse comum ou, até mesmo, tratando em conjunto questões que digam respeito a ambos os órgãos.

No que respeita à relação com órgãos fora do sistema judicial, pode identificar-se, desde logo, a relação com o Governo e com a Assembleia da República quando se trata de propor medidas legislativas, em particular relacionadas com o aumento da eficácia e o aperfeiçoamento do funcionamento dos tribunais.

Já vai sendo comum, por outro lado, ter a presença de representantes de vários Ministérios nas sessões do CJ, por exemplo, do Ministério do Plano e das Finanças, por causa da preparação, discussão e execução dos orçamentos de investimento e de funcionamento.

Enfim, para assegurar a eficiência e a responsabilidade do Conselho Judicial haverá certamente medidas que podem ser tomadas a longo, médio e curto prazos.

⁴ Lei nº 6/89, de 19 de Setembro: "Artº 1- 1. A PGR é o órgão central do Estado (...)".

O Conselho Superior da Magistratura Judicial

Como tive ocasião de referir, o Conselho Superior da Magistratura Judicial é o órgão de gestão e disciplina da magistratura judicial, ou seja, dos juízes. Também exerce jurisdição sobre os funcionários de justiça.

Na sua composição, o CSMJ integra:

- a) o Presidente do Tribunal Supremo
- b) o Vice-Presidente do Tribunal Supremo
- c) dois membros designados pelo Presidente da República, sendo um deles magistrado judicial
- d) quatro membros eleitos pela Assembleia da República
- e) um juiz conselheiro, quatro juízes de direito e dois juízes da categoria de ingresso, todos eles eleitos pelos seus respectivos pares.

Fazem, igualmente, parte do CSMJ quatro funcionários de justiça que intervêm em matérias relativas aos oficiais de justiça.

Também são membros do CSMJ o Presidente e o juiz conselheiro titular da primeira secção do Tribunal Administrativo, em representação da magistratura jurisdicional administrativa.

O CSMJ tem como competências principais:

- a) propôr ao Presidente da República a nomeação dos juízes conselheiros do Tribunal Supremo;
- b) nomear, colocar, transferir, promover, exonerar e apreciar o mérito profissional dos juízes e dos funcionários de justiça e exercer a acção disciplinar sobre eles;
- c) propôr a realização de inspecções extraordinárias, sindicâncias e inquéritos aos tribunais.

O CSMJ reúne-se ordinariamente três vezes por ano e extraordinariamente sempre que necessário, por convocação do Presidente ou de dois terços dos seus membros. No intervalo entre as sessões do CSMJ, algumas das suas atribuições são exercidas por uma Comissão Permanente composta por seis membros além do Presidente.

A intervenção da Assembleia da República e do Presidente da República na formação do CSMJ concretiza, por um lado, a legitimação democrática do Judiciário, já que aqueles dois órgãos de soberania são democraticamente eleitos por sufrágio directo e universal.

Por outro lado, essa intervenção reduz a carga corporativista deste órgão da magistratura judicial e abre a possibilidade de um acompanhamento e fiscalização externa dos juízes e do Poder Judiciário muito poucas vezes assinalado.

O Ministério Público e a Procuradoria Geral da República

O *Ministério Público*, a *Procuradoria-Geral da República* são importantes órgãos que concorrem para a administração da justiça e para a realização da *função jurisdicional*.

Mas o *MP* e a *PGR* não são *tribunais*, ou seja, não *julgam*, não *decidem* conflitos, não dirimem disputas, não *punem* as violações da legalidade. Dão um importantíssimo contributo à realização da *função jurisdicional* que compete aos tribunais, mas não são um *tribunal*.

A PGR detém há muito autonomia orgânica em relação aos tribunais e realiza actividades que não estão circunscritas aos dos limites da função jurisdicional. Por outro lado, o MP define-se como magistratura hierarquicamente organizada e subordinada ao PGR, separada, diferente e paralela à dos juízes.

A Procuradoria-Geral da República

O Título III da Constituição de 1990 - dos Órgãos do Estado - reserva um capítulo específico à *Procuradoria-Geral da República*, ou seja, o Capítulo VII, abrangendo naturalmente também o *Ministério Público*.

A inclusão da PGR na lei fundamental do país faz dela (a PGR) um *órgão do Estado*, mas também um *órgão constitucional*. Não se trata aqui de um preciosismo: há órgãos do Estado que não são órgãos de *previsão*, de *dignidade* ou, se se quiser, de *reserva* de Constituição, o que obviamente não é o caso da PGR.

A PGR, na CRM, é um *órgão do Estado*, mas, ao contrário do que tantas vezes se lê e se ouve dizer, **não é** um *órgão de soberania*. Na verdade, uma coisa é ser órgão do Estado e outra é ser, também, *órgão de soberania*.

O elenco dos *órgãos de soberania* é definido, pela 1ª vez no direito constitucional positivo moçambicano, pela CRM de 1990. E de tal elenco **não faz parte** a PGR.

Na verdade dispõe a CRM no seu Artº 109: “São *órgãos de soberania* o *Presidente da República*, a *Assembleia da República*, o *Conselho de Ministros*, os *Tribunais* e o *Conselho Constitucional*.”

Não há, para além destes, quaisquer outros *órgãos de soberania*, no conceito jurídico do direito constitucional positivo moçambicano, pois a enumeração é feita de modo taxativo, exaustivo, e não meramente indicativo, exemplificativo.

Na verdade, a PGR é expressamente um *órgão central do Estado*, nos termos do Artº 1, nº 1, da Lei nº 6/89, de 19 de Setembro⁴.

Da *concepção* errónea de que a PGR era órgão de soberania resultaram implicações - a nosso ver, negativas -, que se fizeram notar em diversos domínios, desde o político, ao

judiciário, ao da representação do Estado, ao do exercício da acção penal, (ou até em questões menores, como por exemplo a do estatuto protocolar dos titulares da PGR, das precedências em relação a titulares e agentes de outros órgãos do Estado, em especial aos de órgãos de soberania).

O Ministério Público

Ser *Ministério Público* é uma das *funções* dos vários exercícios que incumbem à PGR, nos termos da Lei que rege a PGR⁵. Os textos constitucionais e legais consideraram sempre o Ministério Público como uma *magistratura*. Assim o fazem, também, quer a CRM⁶ quer a Lei da PGR⁷, ao considerarem ambas que “*o Ministério Público constitui uma magistratura hierarquicamente organizada e subordinada ao Procurador-Geral da República*”.

Daí que, regra geral, o Procurador-Geral da República e os demais *procuradores*, quando no desempenho de funções junto dos tribunais, sejam designados também por *magistrados do Ministério Público*. Casos há, porém, em que, excepcionalmente, o Ministério Público é exercido por pessoas estranhas ao corpo de procuradores, dos quais o mais frequente ocorre em processo penal, com a nomeação *ad hoc*, de cidadãos pelo juiz para em audiência de julgamento servirem de *agentes* do MP.

Ser o Ministério Público uma *magistratura* no sistema judicial moçambicano ou, menos restritamente, na *administração judiciária* moçambicana, talvez tenha sido menos uma escolha e mais uma aceitação de uma realidade pré-existente à independência nacional. Sendo certo que, em Moçambique, o sistema formal de administração de justiça é de raiz portuguesa, desde que aqui existe, o Ministério Público foi sempre concebido como *magistratura*.

Mas têm todos os países de possuir um Ministério Público do mesmo *modelo* que o nosso? Claro que não. E não constitui novidade para ninguém que, nomeadamente, os países que seguem a organização da administração da justiça anglo-saxónica, tanto na Europa, como na Ásia, como na América do Norte, como ainda em África, em particular nos nossos cinco vizinhos, não possuem um Ministério Público idêntico ao que temos.

Por outro lado, nos países em que existe como tal, tem o Ministério Público que constituir *sempre* uma *magistratura*⁸? A resposta a esta questão é *não*. Esta resposta talvez não seja tão óbvia, em Moçambique, porque uma matéria de tão grande importância jamais foi assim questionada, equacionada e discutida, entre nós, com a seriedade e profundidade que merece.

⁵ Idem, ibidem, “2. À PGR, no exercício das suas funções de Ministério Público, cabe, (...)”.

⁶ CRM, Artº 178.

⁷ Lei nº 6/89, de 19 de Setembro, Artº 4, nº 1.

⁸ O problema não se põe no caso dos países de sistema judicial de feição anglo-saxónica ou romano-holandesa. Não obstante, muitas vezes tem-se pensado erroneamente que os *magistrates* daqueles países correspondem aos magistrados do MP. Ora bem, os *magistrates* quanto muito devem ser vistos como juizes, já que arbitram causas e adjudicam nos tribunais de escalão inferior. Ao contrário dos juizes de escalão superior - *judges* - nem sempre pertencem à *Bar Association*, são geralmente funcionários da administração pública, não precisam de ter diploma em Direito e são nomeados.

Mas “o conceito de magistratura pode ter um valor puramente convencional, já que o respectivo valor semântico pode estar dependente da consideração de qualquer outro adjectivo complementar”⁹. Entre nós, mau grado subsistir, ainda, uma generalizada falta de esclarecimento ao nível quer dos cidadãos, quer dos *média*, quer *até* dos políticos¹⁰, já se vai sabendo que os procuradores não são juízes e se designam por *magistrados do Ministério Público*. Como se sabe, entre nós, e em outros países, os juízes integram a *magistratura judicial* que lhes é exclusiva.

O certo, porém, é que nem sempre os integrantes do Ministério Público são *magistrados*. É o caso do Brasil, país que tal como nós foi colonizado por Portugal e onde, todavia, os procuradores *não são magistrados*, não integram uma *magistratura*. Ali, os termos *magistrado* e *magistratura* são reservados aos juízes, não havendo uma *magistratura* do Ministério Público! E, todavia, o Brasil - cujo sistema judiciário é de raiz comum à nossa - possui uma vastíssima tradição de *Ministério Público* e um prestigiado elenco de procuradores que integram o Ministério Público¹¹.

A articulação entre o Ministério da Justiça e os Tribunais e a PGR

O contexto jurídico de 1975 a 1989

É sabido que o actual Ministério da Justiça é, no que diz respeito às suas funções centrais e à sua orgânica, diferente daquele que existia em 1975, em grande medida porque diversos são os respectivos contextos constitucional e legal que foram desenhados depois da aprovação da Constituição de 1990.

No período logo após a independência nacional, o MJ possuía tarefas directamente ligadas à organização da função judicial. Efectivamente – no que interessa ao objecto deste Estudo Específico – por um lado, o Decreto nº 1/75, de 27 de Julho, definia, no seu Artº 14º, que constituíam.

⁹ Barreiros, J.A. - “*Processo Penal*”, Coimbra, Almedina, 1981.

¹⁰ Quem não notou que nas entrevistas, nas reportagens e nos editoriais dos órgãos de comunicação social, juristas de diversas profissões jurídicas são indistintamente designados como *magistrados, juizes, procuradores, advogados* ou “*magistrados públicos*” (*sic*)? E qual de nós não experimentou o embaraço de ter de responder à pergunta tão frequente até em pessoas geralmente tidas por bem informadas em matérias do Estado “- *Afinal quem é o Ministro do Ministério Público?*”!.

¹¹ São conhecidas as posições progressistas protagonizadas publicamente por este corpo de profissionais, em assuntos da mais diversa natureza, desde o combate contra a corrupção - de que o caso Color de Mello foi o mais destacado - até à luta pela defesa do meio ambiente.

“tarefas principais do MJ:

Assegurar o normal funcionamento dos Tribunais...;

...

...

Supervisar a actuação da Polícia Judiciária...

Superintender na Procuradoria da República e nos serviços dela dependentes...”.

Por outro lado, era claro que o MJ tinha os Tribunais, a PGR e a Polícia Judiciária¹² na sua dependência orgânica, uma vez que o mesmo diploma legal, no Artº 15º, dispunha, inequivocamente, que

“Na dependência do Ministério da Justiça ficam os seguintes sectores:

Tribunais

...

Procuradoria da República

Polícia Judiciária”.

Refira-se, aliás, que três anos mais tarde haveria de ser aprovada a Lei nº 12/78, de 30 de Dezembro, conhecida como Lei da Organização Judiciária (LOJ), que regulamentou a estrutura e a composição dos Tribunais, mantendo o Ministro da Justiça na direcção do aparelho judicial, fosse quanto à nomeação de juizes nos diversos escalões, incluindo ao nível do Tribunal Supremo, à criação de secções especializadas, à entrada em funcionamento de novos tribunais ou mesmo ao esclarecimento das dúvidas na interpretação daquela Lei.

Anos depois, o Decreto Presidencial nº 69/83, de 29 de Dezembro, definia o Ministério da Justiça como *“órgão central do Conselho de Ministros a quem compete essencialmente organizar o sistema judiciário promovendo a criação de Tribunais Populares...”.*

E, decorrente desta definição, no Artº 2º foram-lhe traçados, entre outros, os seguintes objectivos:

“a) Implementar e alargar a todo o País a cobertura judicial dos Tribunais Populares desde o escalão de base até ao Tribunal Popular Supremo;

b) *Estruturar e organizar o sistema de fiscalização da legalidade a todos os níveis, incluindo a criação da Procuradoria Geral da República”.*

Em coerência, o mencionado Decreto Presidencial nº 69/83, estabelecia no seu Artº 3 que

“O Ministério da Justiça organiza e superintende o sistema de administração da Justiça através dos Tribunais e da Procuradoria Geral da República”
e para a materialização dos seus *objectivos* incumbia-o das seguintes *funções*

¹² A Polícia Judiciária passaria, logo a seguir, em Outubro, a designar-se “Polícia de Investigação Criminal” e ficaria, até hoje, na dependência do Ministério do Interior, constituindo uma Direcção Nacional, por virtude do Decreto nº 25/75, de 18 de Outubro.

essenciais:

“no domínio da actividade judicial, implementar a estratégia de criação do Tribunal Popular Supremo e estabelecer as regras e critérios adequados para a extensão dos Tribunais Populares dos diferentes escalões a todo o País

e

no domínio da fiscalização da legalidade, implementar a estratégia de criação da Procuradoria Geral da República e controlar a sua execução”.

Como corolário daquela definição de *objectivos e funções essenciais*, dois anos depois, foi aprovado o Estatuto do Ministério da Justiça, através do Diploma Ministerial nº 42/85, de 18 de Setembro. Entre as *áreas de actividade* em que se organizava o Ministério da Justiça incluía-se, em primeiro lugar, a *área judicial*.

Embora no referido Estatuto não houvesse sido prevista qualquer *estrutura* dentro do MJ para lidar com a referida *área judicial*, no Artº 2, esclarecia-se que

“2. O MJ organiza e superintende o sector judicial, a Procuradoria da República ...”

e

“3. O Sector Judicial, a Procuradoria da República (...) regulam-se por diplomas próprios nos quais se definem as suas atribuições, competências e funcionamento”.

Note-se que na organização do MJ havia, já nessa altura, 3 *colectivos* ou Conselhos: o *Consultivo*, o *Coordenador* e o *Técnico*. Ora, significativamente, os dois primeiros Conselhos integravam na sua composição tanto o Juiz Presidente do então Tribunal Superior de Recurso como o Procurador da República. E, no Conselho Coordenador, ainda participavam, além destes Magistrados, os demais Juizes do TSR, os Juizes Presidentes dos Tribunais Provinciais e os Delegados (Procuradores) Chefes junto daqueles Tribunais.

Pode concluir-se que o Ministério da Justiça não apenas prosseguia *objectivos* e exercia *funções essenciais* na *área judicial*, como também *dirigia* e *superintendia* no *sector judicial*, ou seja, nos *tribunais* e na Procuradoria da República.

Sem menosprezo dos demais *objectivos, funções e áreas de actividade* que também lhe estavam cometidas e, por outro lado, acrescentando-lhe ainda o lugar que a administração prisional e a política penitenciária tinham e têm na administração da justiça, em especial na justiça criminal, estamos convencidos de que, até 1989, o Ministério da Justiça tinha no sector judicial e na administração da Justiça o *núcleo essencial* dos seus *objectivos* e das suas *funções centrais*.

O contexto jurídico de 1989 em diante

É a partir de 1989 que a missão histórica do Ministério da Justiça na implantação de uma nova organização judiciária se começa a dar por cumprida.

Efectivamente, nesse ano, pela Lei n^o 6/89, de 19 de Setembro, a Procuradoria Geral da República foi erigida em *órgão central do Estado*¹³ e passou a “*gozar de autonomia em relação aos demais órgãos do Estado*”¹⁴, incluindo, pois, a autonomia em relação ao Ministério da Justiça, que deixa de *superintender* na PGR e nos serviços dela dependentes. O Ministro da Justiça deixa de nomear, colocar, transferir, etc., os magistrados, agentes e funcionários do Ministério Público, pois tal competência passa expressamente a pertencer ao Procurador Geral da República¹⁵.

Mas é já na vigência da Constituição de 1990 que se dão as alterações de fundo no sector judicial.

Na verdade, embora na Constituição de 1990 não haja qualquer referência expressa à relação do Ministério da Justiça com os Tribunais e a PGR, e não parece que tivesse de haver, a substituição da *unidade do poder do Estado*, enquanto princípio político estruturante da organização do Estado – que se conjugava com o princípio da *supremacia do Legislativo* bem como com o da *dupla subordinação* – pela *separação dos poderes* e a adopção dos princípios do *primado da lei* e do *Estado de Direito*, viriam a ditar, primeiro, a inclusão expressa dos Tribunais no elenco dos *órgãos de soberania*¹⁶ e a determinar, a seguir, por via das Leis n^o 10/91, de 30 de Julho, e 10/92, de 6 de Maio, respectivamente, a *autogestão da magistratura judicial* (embora mitigada) e a *autonomia orgânica* dos Tribunais.

Através da primeira Lei, o Ministro da Justiça deixava de fazer a *gestão* da *componente humana* dos Tribunais, agora transferida para o Conselho Superior da Magistratura Judicial. Pela segunda, o Ministério da Justiça deixava de *administrar os tribunais judiciais*, pois tal competência era então atribuída ao Presidente do Tribunal Supremo e ao Conselho Judicial¹⁷.

Estava assim feita, ao nível legal e formal, a separação dos tribunais em relação ao Executivo e, em particular, a *autonomia orgânica dos tribunais judiciais* relativamente ao Ministério da Justiça. Algumas funções e actividades subsistiriam durante algum tempo, por exemplo, no que se refere à nomeação pelo Ministro da Justiça de *funcionários* dos tribunais, o que hoje já não se verifica.

¹³ Lei n^o 6/89, de 18 de Setembro, Art^o 1, n^o 1.

¹⁴ Idem, Art^o 2, n^o 1.

¹⁵ Ibidem, Art^o 9, n^o 1, alínea i).

¹⁶ Art^o 109, da Constituição da República de Moçambique (CRM): “São órgãos de soberania o Presidente da República, a Assembleia da República, o Conselho de Ministros, os Tribunais e o Conselho Constitucional”.

¹⁷ Capítulo IV – Direcção do aparelho judiciário – Secção I, Dos órgãos centrais – Art^o 65 (Órgãos centrais). “1. A direcção do aparelho judicial é exercida pelo Presidente do Tribunal Supremo e pelo Conselho Judicial”. As competências do Presidente do TS quanto à direcção do aparelho judicial encontram-se estabelecidas no Art^o 70 e as do Conselho Judicial no Art^o 69.

A emancipação dos Tribunais e da PGR face ao Ministério da Justiça acabaria por reflectir-se na definição do *núcleo essencial dos objectivos e funções* do MJ, das suas *áreas de actividades* e das suas estruturas.

Principais mecanismos de articulação actuais

São basicamente de dois tipos os principais mecanismos de articulação actuais:

- ◆ as reuniões multilaterais entre o Ministro da Justiça, o Presidente do Tribunal Supremo, o Presidente do Tribunal Administrativo e o Procurador Geral da República, no quadro do Conselho de Coordenação da Legalidade e Justiça (CCLJ).
- ◆ os contactos bilaterais de tipo convencional (encontros, reuniões, circulação de informações, correspondência por cartas, notas, ofícios e memorandos) .

Quanto as reuniões da CCLJ, trata-se de encontros entre os titulares dos órgãos judiciais e o Ministro da Justiça. Em alguns casos, nessas reuniões participam outras individualidades, como sejam os Vices daqueles.

Os encontros têm como *objecto* assuntos de carácter geral e de interesse comum, na área da legalidade e da justiça, na área da formação de magistrados e oficiais de justiça, na área da reforma legal e das iniciativas elaboração legislativa de carácter pontual e na área dos projectos financiados por fontes externas e pela cooperação internacional.

A *finalidade* geral desses encontros é analisar e discutir em conjunto os assuntos de interesse comum. Sempre que possível, privilegia-se a busca de posições comuns sobre os mesmos, a cooperação na resolução dos problemas e a concertação na acção em relação a outros parceiros, nomeadamente, internacionais.

Estas reuniões são presididas rotativamente pelos seus membros e têm lugar no MJ, no TS, no TA, na PGR.

Algumas questões que se colocam em relação à função jurisdicional

Propomos que se façam, para já, as seguintes reflexões com incidência estrutural:

- a) o actual modelo de organização dos tribunais judiciais comuns, preconizado na **Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais**, é errado? Está ultrapassado? Deve ser rejeitado e dar lugar a um novo modelo? Ou deve ser consolidado e desenvolvido, embora com reajustamentos?
- b) por exemplo, deve este modelo prosseguir a sua extensão a todos os distritos, em correspondência com a divisão territorial e administrativa, ou deve haver racionalização dos recursos em função dos volumes e dos graus de conflitualidade?
- c) devem ou não, no futuro, os principais tribunais distritais do país ter competência plena, em matéria criminal e em matéria civil?
- d) haverá ou não necessidade de criar *tribunais regionais de recurso*, por exemplo, do Norte, Centro e Sul do país e, eventualmente, um para a Cidade de Maputo?

- e) deverá o Tribunal Supremo continuar a ser tribunal de 2ª instância (tribunal de recurso) em **matéria de facto** e de direito, ou ser reservado a **uniformizar a jurisprudência** e a decidir a **matéria de direito**?
- f) em caso de ser apenas tribunal que decide em matéria de direito, justificar-se-á a criação de **supremos tribunais** para decidir matéria de direito de recursos provenientes de outras jurisdições?;
- g) ou seja, justificar-se-á que haja uma profusão de *supremos tribunais administrativo, constitucional* ou, previsivelmente, *militar, do trabalho*?
- h) ou será mais aconselhável consolidar o Tribunal Supremo como *supremo de todas as jurisdições*, p.ex. com câmaras, secções ou salas especializadas (civil, penal, administrativa, constitucional) evitando conflitos de competência, concentrando recursos e garantindo a uniformização da jurisprudência?
- i) num Tribunal Supremo com essa nova função será desejável que da sua composição façam parte apenas juizes de carreira? Ou será mais adequado que se integrem nele como juizes juristas de reputado mérito provenientes de outras profissões jurídicas?
- j) será mais vantajoso começar a reestruturação do *sistema judicial* ou do sistema dos tribunais por uma repartição das jurisdições ao nível do topo?
- k) ou será melhor começar a estruturar de baixo para cima, implantando as diversas *justiças especializadas* ao nível da base?
- l) há, p.ex., necessidade de se criarem tribunais especializados em litígios comerciais e outros resultantes do mundo dos negócios? como agilizar, p.ex., a cobrança de dívidas e os diversos processos de execução?
- m) qual o papel e o lugar dos actuais **tribunais comunitários**? devem ser reinseridos no *sistema formal* ou continuarão fora do sistema? qual o valor, a eficácia das suas decisões?

Uma vez que os tribunais são, antes de mais, os **juizes** – individualmente ou reunidos em colégios; profissionais e leigos; nomeados e eleitos – também se levantam, por ora, algumas questões:

- n) deve ou não incluir-se uma nova **categoria** na carreira profissional de juizes, a exemplo do que acontece noutros países, encarregados de decidir em 2ª instância os recursos em matéria de facto e de direito (v.g. *appellate judges, juges d'appelation, juizes desembargadores*)?
- o) se for caso disso, deve o exercício como *juiz conselheiro* ser feito por mandato e não ser considerado como topo de uma carreira? ou deve ser exercido vitaliciamente e/ou até ao limite de idade?
- p) os tribunais devem ser sempre *colegiais*? ou devem as disputas, conflitos, pleitos mais simples e menos graves ser julgados por juizes singulares?
- q) deve a participação popular, actualmente concretizada através da figura dos *juizes eleitos*, ser feita de outro modo, p.ex. através de jurados, assessores, juizes sociais, como parece estar a acontecer no processo de revisão constitucional?
- r) a participação de juizes não-profissionais nos julgamentos deve ser obrigatória em

todos os casos? ou só em alguns definidos na lei e, facultativa, a requerimento das partes?

No quadro da separação de poderes, têm importância duas questões: o autogoverno (mitigado, embora) da gestão e disciplina dos juizes e dos oficiais de justiça e a autonomia orgânica dos tribunais em relação ao Executivo.

Hoje, a primeira está assegurada pela existência de um *Estatuto dos Magistrados Judiciais* e do Conselho Superior da Magistratura Judicial e a segunda está acautelada pela *Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais* e pelo Conselho Judicial.

Haverá que introduzir alterações no quadro actual quer dum quer de outro? Nomeadamente, podem colocar-se as seguintes questões:

- s) deve manter-se a actual unidade de direcção nos dois órgãos? ou haveria vantagens substanciais se o CSMJ tivesse uma direcção própria? neste caso, quais seriam essas vantagens?
- t) é de se manter a actual composição do Conselho Judicial? devem os juizes conselheiros continuar a fazer parte do mesmo? ou devem ser libertados para se concentrarem naquela que é a sua função principal, a de julgarem processos?
- u) como melhorar a gestão administrativa, dos recursos humanos, materiais, financeiros e outros sem prejudicar o grau e a qualidade de desempenho da *função jurisdicional* por parte dos juizes em todos os escalões?

Sem questionar a independência que o *poder judicial* deve ter (em especial os juizes no acto de julgarem e decidirem de acordo com a lei e com a sua consciência) põe-se a questão do *controlo externo* do Judiciário:

- v) devem os tribunais ser politicamente responsáveis perante o parlamento?
- w) tratar-se-ia de uma *prestação de contas*?
- x) ou apenas de uma *informação*?
- y) a quem? ao parlamento? ao público em geral?
- z) quem a apresenta?
- aa) qual o objectivo ou *finalidade* dessa informação ou prestação de contas?
- bb) qual a sua *natureza*?
- cc) qual a sua *forma*?
- dd) qual a sua *periodicidade*?
- ee) que efeitos jurídicos e que consequências práticas se podem retirar dela?

Em relação ao Ministério Público

A distinção entre *Ministério Público* e Procuradoria Geral da República não é fácil de perceber para quem não está dentro do sector da justiça. Mas mesmo para quem está mais familiarizado com o assunto, muitas vezes as expressões são tidas como sinónimas, todavia, elas não significam uma e única realidade.

A PGR é um órgão central do Estado que fiscaliza e controla a legalidade e participa na defesa da ordem jurídica estabelecida. Tem, entre outras funções, a de realizar o Ministério Público.

Compete, do ponto de vista *funcional*, ao Ministério Público defender a legalidade, promover a observância geral da lei, representar o Estado junto dos tribunais, dirigir a instrução preparatória dos processos-crime, exercer a acção penal, assegurar a defesa dos menores, ausentes e incapazes, entre outras atribuições.

Do ponto de vista institucional, o Ministério Público é uma magistratura hierarquicamente organizada e subordinada ao Procurador Geral da República. É, em termos simples, a magistratura dos procuradores.

Propõem-se, por agora, as seguintes questões para reflexão:

- a) está o modelo de PGR definido na Lei nº 6/89, de 19 de Setembro, em consonância com a Constituição de 1990? Ou está desfazada dela e precisa de ser alterada?
- b) qual a melhor forma de inserção ou de autonomia orgânica para o futuro do país?
- c) deve manter-se a situação actual de autonomia da PGR? ou deve-se, num quadro de separação de poderes, com independência dos tribunais, integrar de uma forma clara a PGR no Executivo?
- d) deve haver um Ministério Público como *magistratura*? ou devem os procuradores constituir uma carreira especializada, mas não necessariamente uma *magistratura*?
- e) qual o significado concreto e quais as implicações práticas da expressão *a magistratura do Ministério Público é paralela à magistratura judicial*? é mais do que a simples rejeição do seu carácter vestibular, num determinado período histórico? ou preconiza igualmente uma equiparação total de procuradores a juízes de carreira em termos de direitos, garantias, privilégios, regalias...?
- f) o modelo de organização da PGR com uma mais clara inserção no Executivo dos países anglo-saxónicos e da nossa região poderia trazer mais vantagens no desempenho da função de Ministério Público? e a responsabilização política do Executivo por uma quota parte do desempenho do sector da justiça?

O controlo externo do Poder Judicial

É normal num Estado de Direito Democrático que os cidadãos e o público tenham o direito de saber o que se passa nas instituições do Estado, incluindo as do Poder Judicial, e faz parte das boas práticas de relacionamento institucional com interdependência.

Mas não olvidemos a necessidade de se preservar a independência dos juízes e a autonomia dos tribunais e respeitar o segredo de justiça.

Já se tem falado de uma proposta de que haja uma informação anual ao Parlamento sobre o estado geral da administração da justiça.

A este propósito, gostaria de dar a conhecer o ponto de vista do Conselho Consultivo do Tribunal Supremo sobre esta proposta que, em geral, subscrevo:

A apresentação de uma única informação, num único documento e por uma única entidade ou titular de um dos órgãos da administração da justiça não é praticável e corresponde a uma visão do chamado “sector da justiça” que não descortina as diversas funções que dentro dele se realizam.

Assim, por exemplo, é viável que uma única entidade possa prestar tal informação a respeito do desempenho dos órgãos da administração da justiça que realizam as diversas funções.

A proposta de que anualmente haja uma informação pública sobre o estado geral da administração da justiça é tributária da ideia de que o Judiciário e os órgãos que intervêm na administração da justiça, directa ou indirectamente, com papel principal ou auxiliar, devam estar sujeitos de alguma forma a um “controlo externo”.

Sendo essa ideia aceitável, tem ela, no entanto, de ser concretizada de um modo que leve em conta as especificidades do sector da justiça, a diversidade de funções que nela se realizam, a autonomia dos órgãos que o integram e, não menos importante, a separação dos poderes em causa e a natureza das atribuições e competências, especialmente dos tribunais e dos juizes.

Fica, pois, posta de parte a possibilidade de, por exemplo, o Conselho Superior da Magistratura Judicial dar uma informação que abarque o estado geral da administração da justiça no seu todo. Neste caso particular, já houve ocasião para referir que o C.S.M.J. é apenas um órgão de gestão e disciplina da magistratura judicial; não é, pois, um órgão de administração da justiça. Não se vê como poderia prestar, com competência e legitimidade, uma informação sobre a realização de cada uma das funções atrás mencionadas e, especial, por exemplo sobre a função jurisdicional.

Também não parece que o Presidente do Tribunal Supremo, enquanto presidente do C.S.M.J. e do Conselho Judicial, possa dar uma informação sobre o estado geral da administração da justiça que abordasse, por hipótese, o desempenho da função de patrocínio judiciário e assistência jurídica, ou do Ministério Público, ou da prevenção e combate à criminalidade, e por aí adiante.

Cremos estar suficientemente claro para todos que o chamado “sector da justiça” é uma realidade institucional complexa, isto é, possui um complexo de funções diferenciadas e um complexo de estruturas e instituições distintas e autónomas. Estas últimas estão organizadas de modo autónomo, são dirigidas de forma e por órgãos titulares independentes entre si e são política e juridicamente responsáveis a título individual.

Assim, não se vê como possa um único órgão, uma única instituição, um único titular, prestar uma única informação sobre todas as funções, todas as instituições, todos os órgãos intervenientes na administração da justiça para nela informar sobre o “estado geral da administração da justiça” e por ela se responsabilizar.

O que, quanto ao Conselho Consultivo, parece viável fazer-se é congeminar com maior abertura e alguma imaginação outras fórmulas de controlo externo que podem incluir, mas não limitar-se, por exemplo, a:

- ◆ relatório anual de actividades a prestar por cada órgão interveniente na administração da justiça sobre o seu desempenho no exercício da respectiva função;
- ◆ reuniões entre representantes dos órgãos da administração da justiça com as comissões especializadas da A.R. para esclarecimentos de aspectos que tenham a ver com os relatórios anuais de actividades;
- ◆ encontros das comissões especializadas da A.R. com os membros do C.S.M.J. escolhidos pela A.R. para informação regular;
- ◆ comunicações à Nação na A.R. por parte de cada titular sobre as actividades das suas respectivas áreas e relativas às funções que cabem aos sistemas e sectores que dirigem.

Quanto a estas últimas (comunicações), deveriam ter a natureza de “mensagens”, mas não de “prestação de contas” do Judiciário ao Legislativo, em respeito pela separação de poderes.

Por outro lado, deveria ficar claramente salvaguardado o segredo de justiça, afastando-se a possibilidade de discutir o conteúdo de processos judiciais em sede imprópria.

Finalmente, a proposta de criação de um Conselho Nacional de Justiça não parece ser justificável, já que não se descortina com clareza quais as necessidades que determinam a criação de mais uma estrutura no aparelho da administração da justiça. Por outro lado, a única função que por ora se vislumbra é a de coordenação no domínio da planificação do desenvolvimento o que em certa medida é assegurado pelo Conselho de Coordenação da Legalidade e da Justiça. Este Conselho, que é de mera coordenação e harmonização de planos e acções, mais do que uma “instituição” ou “órgão da administração da justiça”, é um método de trabalho, uma reunião cimeira dos titulares dos diversos órgãos do sector.

Não deve ter, quanto a nós, dignidade constitucional e tão-pouco se lhe deve mudar a natureza transmutando-o em Conselho Nacional de Justiça.

Experiência do controle social do poder político ao nível da imprensa

Carlos Coelho

- ◆ Papel constitucional da Imprensa.
 - ◆ Abertura da lei para o exercício da Imprensa no controle social do PP
 - ◆ Liberdades e limitantes (aunto ao modo de relacionamento com os poderes políticos).
 - ◆ Quais as estratégias de actuação?
-

Estou perante governantes, políticos, académicos, membros da comunidade religiosa, representantes da imprensa e das organizações da sociedade civil. Pediram-me para falar deste tema que, digo-vos em abono da verdade, é difícil esgotar ao longo do tempo que nos foi dado. Mas, o que vou tentar fazer é dar as noções básicas daquilo que são as experiências do controle social do poder político ao nível da imprensa em Moçambique.

Como disse e para não ser muito teórico, vamos ao longo deste tempo tentar fazer com que o debate seja participativo e que todos possam falar sobre a sua experiência.

Algumas constituições, como por exemplo a portuguesa, a espanhola e outras, distinguem e tratam separadamente a liberdade de Expressão e de Imprensa, como sendo um direito de todas as pessoas. Consagra-se a liberdade de expressão e de imprensa na linha do modelo clássico da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 que influenciou as várias constituições liberais.

Assim, de acordo com aquela linha, a liberdade de expressão e de imprensa *é um direito que todos cidadãos têm de exprimir e divulgar livremente o seu pensamento, pela palavra, pela imagem ou qualquer outro meio*¹. Este direito é reconhecido pelo Estado moçambicano e constitucionalmente consagrado.

Significa isto que todas as pessoas têm o direito de manifestar, exteriorizar, dar a conhecer a outras pessoas o seu pensamento.

Grande parte da doutrina constitucional tem atribuído a John Milton o título de pai da Liberdade de expressão e de Imprensa. Contudo, sabe-se que foi John Locke, com as

¹ CARVALHO, Alberto Arons, Direito da Comunicação Social. Lisboa – Editorial Notícias, 2003, p. 6.8 .

suas ideias sobre a liberdade religiosa, quem terá dado o início à liberdade de expressão pouco antes dos anos 1600.

Locke defendia que a Igreja devia ser entendida, fundamentalmente, como uma sociedade livre e voluntária *exercendo as suas funções de Natureza espiritual de uma forma autónoma e isenta de coacção, ou seja, numa atmosfera livre de quaisquer interferências estaduais constituindo esta a única maneira de conferir sinceridade e autenticidade à opção de fé individual.*²

Foi com a defesa desta concepção que John Locke se colocou na vanguarda da luta pela liberdade de expressão, uma vez que, começando por defender a liberdade religiosa individual, este autor acaba por sustentar a legitimidade da expressão e de opinião, noutras esferas sociais.

Como se sabe, naquela altura a religião era tão importante que permitia às pessoas sustentarem as suas crenças.

Contudo, ainda durante os séculos XV e XVI, o direito à liberdade de expressão assume um lugar central no processo de constitucionalização dos direitos fundamentais. Isto em boa medida por causa da função relativamente à afirmação da liberdade individual de pensamento e de opinião.

Nos Estados Unidos da América, por exemplo, os considerados pais da democracia, a luta contra os ocupantes Ingleses foi feita em nome de princípios como o direito à liberdade religiosa, a separação das igrejas do Estado.

Foi assim que os americanos, através dos jornais, começaram também a combater a censura prévia, defendendo a autonomia individual e colectiva que afinal estão no início e no fim da liberdade de expressão.

Mesmo no período da colonização de Moçambique, existiram várias publicações e, de certo modo, a liberdade de expressão era exercida com limitações que se traduziam na censura prévia e na impossibilidade dos cidadãos de exercerem o seu direito de exprimir e divulgar livremente o seu pensamento pela palavra ou imagem ou outro meio.

Aliás, a luta pela independência de Moçambique foi igualmente travada pela imprensa, na altura considerada “imprensa de combate”³ e por outros meios de divulgação de pensamentos.

Sem nenhum instrumento legal, sem legislação específica, a actividade da imprensa em Moçambique depois da independência passou a ser gerida pelos diplomatas, do colonialismo, não revogados, mas sobretudo instala-se a auto-censura, talvez mais perigosa e nociva do que a censura institucionalizada, o que era agravado pela centralização da gestão editorial que era feita pela direcção do partido único e passava pelo estado até chegar às redacções.

“Você fazia uma denuncia ou mesmo uma crítica e era acusado de estar a servir o ”inimigo” e de destruir as “conquistas populares”. Você calava e as pessoas passavam a desacreditar em si;

² Cfr. John Locke, A Letter On Toleration – ed. Raymond Klibansky OXFORD, 1968, pag.71.

³ DIAS, Raul Neves – *A Imprensa periódica em Moçambique*. Lisboa 1854/1954

você tinha um encontro com o Presidente da República, portanto com Samora, e este incitava a denuncia das situações anómalas. A primeira que encontravas e denunciavas eras logo acusado (não pelo Presidente, claro) de estar a fazer “críticas fora das estruturas”⁴.

Para o sistema instituído, a imprensa em Moçambique tinha como finalidade *Informar, Educar, Mobilizar e Organizar o Povo*, um slogan reiteradamente proferido no I Seminário Nacional de Informação que teve lugar em 1977, dois anos depois da Independência.

Nesse seminário, Samora Machel, então Presidente da República, apontou para a necessidade de criação de “*uma informação de classe profundamente ligada às massas trabalhadoras, dum informação intransigentemente empenhada na Revolução e que exprima os interesses da aliança operário-camponesa*”⁵

Mas para que este tipo de informação fosse efectivamente possível, com as limitações às liberdades de expressão asseguradas, era necessário que a Frelimo conseguisse transformar aqueles que faziam a informação, o que não foi fácil.

Um grupo de profissionais de informação desencadeou uma luta para que os seus direitos e deveres estivessem legislados. Queriam os jornalistas, onde se destacam nomes como o de Albino Magaia, Leite Vasconcelos, Carlos Cardoso, Fernando Lima, Salomão Moyana, Machado da Graça e outros tantos, que a imprensa passasse a ter uma lei que regulasse a sua actividade.

Nos finais da década oitenta, sopram em Moçambique ventos de mudança, por um lado, mudança do sistema político até então instaurado e, por outro, mudança com os desenhos dos contornos da paz, uma vez que o país enfrentava uma guerra civil, praticamente, desde momentos depois da Independência.

Em 1990, é aprovada no país uma nova Constituição da República que consagra um novo sistema político, onde a soberania reside no povo (art.2 CRM), uma vez assumido como sendo um Estado Democrático e de Justiça Social (art,1 CRM).

Ainda na senda do novo texto constitucional, Moçambique consagra a liberdade de expressão e liberdade de imprensa como sendo um direito de todos os cidadãos (art. 74 CRM, nº1). Estabelece na constituição que o exercício da liberdade de expressão “*compreende, nomeadamente, a faculdade de divulgar o próprio pensamento por todos os meios legais e o exercício do direito à informação não serão limitados por censura*”⁶

A Constituição distingue e trata separadamente, embora no mesmo e único artigo, a liberdade de expressão e de imprensa, como um direito de todos os cidadãos, mas destaca que a liberdade de imprensa *compreende, nomeadamente, a liberdade de expressão e de criação dos jornalistas, o acesso às fontes de informação, a protecção da independência e do sigilo profissional e o direito de criar jornais e outras publicações.*⁷

⁴ MAGAIA, Albino – *A informação em Moçambique: A força da palavra*. Maputo: Publicações Tarimba, 1994. p. 45.

⁵ documento do 1º Seminário Nacional de Informação – Maputo de 12 a 15 de setembro de 1977, p.15.

⁶ REPUBLICA DE MOÇAMBIQUE – *Constituição*. Maputo: Imprensa Nacional, 1990. Art. 74 nº 2.

⁷ *Ibidem*, art.74 nº 3.

Portanto, juntamente com o direito à liberdade de expressão, a CRM consagra o direito à informação pois que, de acordo com os nº 3 do artigo 74 da chamada lei mãe, garante-se nesta três direitos: o “de Informar”, o “de ser Informado” e o “de se informar”.

Na esteira desta legislação, em 1991, é aprovada e publicada, pela primeira vez em Moçambique independente, uma Lei de Imprensa⁸, para a qual os jornalistas moçambicanos como parte da sociedade tiveram uma participação bastante activa, através de observações e contribuições ao seu anteprojecto, criado cerca de dois anos antes.

Assim, jornalistas moçambicanos consideraram que a historia da liberdade de imprensa em Moçambique se divide em três períodos:

- ◆ Um primeiro em que se reconhece a restrição da liberdade de expressão e de imprensa que vai desde 1975 a 1990. Os momentos marcantes deste contexto referem-se a detenções e prisões de jornalistas sem fundamento na tentativa de calar a verdade.
- ◆ Um segundo de triunfo e consolidação da liberdade de imprensa que vai sensivelmente de 1991 a 1997. Aqui, com o processo de democratização do país, que entretanto teve o seu ponto mais alto em 1994, com a realização das primeiras eleições gerais, começam a surgir, nesta altura e na senda da lei 18/91 de 10 de Agosto, novos órgãos de comunicação social do sector cooperativo e privado, os chamados “independentes”⁹, tais como o Media Fax, o Savana, o Demos, o Imparcial e outros.

É importante realçar que o surgimento destas novas publicações tem a ver em grande medida com a diversidade de opiniões e interesses, e representam a multiplicidade de vozes e espaço público, num país democrático e de livre expressão e não propriamente devido a pressões ou limitações à liberdade de expressão.

- ◆ Um terceiro período que se arrasta desde 1997 a esta parte onde, com o evoluir da implantação da democracia, os jornalistas começam a encontrar entraves no seu trabalho criados pelas lacunas que a própria lei oferece e pela falta de flexibilidade do poder instituído.

Perante uma lei aprovada e publicada, a consolidação da liberdade de expressão e liberdade de imprensa em Moçambique levou ainda muito tempo a consolidar-se, e arrastasse até aos dias de hoje pois, por um lado, a semelhança do que acontecia nos outros sectores de actividade social, o processo democrático era algo novo e inspirava certos cuidados mas, por outro, e em grande medida, porque faltava nos jornalistas e na sociedade moçambicana, em geral, uma cultura de informação onde a pluralidade de ideias e pensamentos podia ser divulgada sem qualquer receio porque afinal a legislação vigente assim o permitia.

⁸ Lei nº 18/91 de 10 de agosto.

⁹ Uma questão bastante discutível porque se questiona: Independentes em relação a quem?

Contando com um instrumento legal (a Lei de Imprensa), os jornalistas e a sociedade civil em Moçambique passaram a estar protegidos, por um lado, dos desmandos do poder e, por outro, de um comando arbitrário por parte dos órgãos do Estado.

Contudo a presente Lei de Imprensa, vigente em Moçambique, foi elaborada num contexto em que o próprio país conhecia pela primeira vez mudanças profundas no seu sistema político.

Aos poucos, os jornalistas vão se apercebendo que a Lei, que foi elaborada com o intuito de os proteger, contém certas lacunas que podem, contrariamente ao preconizado, incriminar o próprio jornalista.

São os casos referentes ao acesso às fontes de informação, relacionados com o segredo de Justiça, Militar e do Estado; são os casos do não reconhecimento da prova da verdade dos factos em certas situações entre outras.

Inicia-se então uma luta dos jornalistas, através do seu sindicato e das diversas organizações profissionais afins, para inverter a situação, chegando-se a ponto de, a liberdade de imprensa ficar ameaçada, uma vez que os órgãos do poder não aceitam de ânimo leve tal situação.

Em muitas sociedades, a Imprensa, vulgarmente falando, ou a Informação, geralmente falando, é tida como o quarto poder (em paralelo com os poderes Executivo, Legislativo e Judicial) por possuir a capacidade de influenciar a opinião pública em relação aos assuntos candentes num dado sistema político devidamente organizado.

No entanto numa sociedade como a nossa (Moçambique), onde a experiência do sistema multipartidário/democrático e a tolerância ainda não estão consolidados, muitos choques acontecem e contrariamente ao que devia ser, o poder tenta controlar os “media” tirando-lhes o lugar que efectivamente merecem.

O jornalista, como homem, é um ser pensante e educado, tem ideias e tem opiniões.

Mas vamos ao que interessa: Em Moçambique, depois da aprovação da Lei de Imprensa em 1991, a liberdade de expressão e de Imprensa são uma realidade. Não é por acaso que ao nível de África o país é uma referência.

No entanto isto não quer dizer que o poder não tenta controlar a informação. Em todo o mundo o poder tenta controlar a informação sobretudo porque, como acima já disse, esta possui um poder ou capacidade de influenciar a opinião pública.

Dizia Leite Vasconcelos, um grande jornalista moçambicano que ***“temos de aceitar os conflitos com muitos poderes instaurados na sociedade como fazendo parte dos ossos do nosso ofício. Digam o que disserem os manifestos dos partidos políticos, dos governantes, dos proprietários e dos detentores do poder económico, a perspectiva prática que tem em relação aos órgãos de informação é instrumental”***.¹⁰

Esta ideia pressupõe que o poder tenta utilizar todos os métodos ao seu alcance para controlar a Informação. Tenta manipular e instrumentalizar a informação para veicular aquilo que lhe convém e não aquilo que efectivamente acontece.

¹⁰ MASSINGUE, Maria Cremilda – A Imprensa, o Estado e a Democracia. Maputo: Promedia, 2000, p. 23.

Mesmo com leis que regulam a actividade da Imprensa e que permitem aos jornalistas exercer a sua profissão com liberdade, as atitudes do poder afectam de algum modo a actividade jornalística.

Por um lado, a auto censura nos próprios jornalistas (com medo de prisões e outro tipo de penalizações) e, por outro, o auto zelo destes (jornalistas) perante a linha editorial do órgão a que pertencem (com medo de perder o emprego tão difícil nos dias de hoje).

A título de exemplo, pode-se citar o recente discurso do Presidente do Tribunal Supremo do nosso País na abertura do ano judicial (Anexo I) onde atacou a imprensa acusando-a de abusar da liberdade que a lei lhe concede.

Tratou-se de uma medida do poder (neste caso judicial) de tentar limitar a liberdade de expressão e de imprensa pois que, com este pronunciamento, alguns jornalistas e órgãos de informação ficaram ameaçados pelo poder.

Os limites

Uma das principais premissas para o exercício da actividade jornalística é o acesso às fontes de informação, quer sejam oficiais quer oficiosas. O jornalista não pode exercer a sua função de recolher, relatar e comentar notícias e informações relativas aos acontecimentos da actualidade, tendo em vista a sua publicação, se não tiver acesso fácil e livre às fontes de informação.

Em Moçambique, a Lei de Imprensa prevê o acesso às fontes de informação no seu art. nº 29 ao referir no seu número um que *“aos jornalistas, no exercício das suas funções, será facultado o acesso às fontes oficiais de informação.”*

Contudo este artigo, no seu número dois contém algumas “rasteiras” consideradas pelos jornalistas como sendo uma limitação premeditada do poder à liberdade de expressão e de imprensa.

“O acesso às fontes oficiais de informação, não será consentido”, de acordo com este preceito, “em relação aos processos em segredo de Justiça, aos factos e documentos considerados pelas entidades competentes segredos militares ou segredo de Estado, aos que sejam secretos ou confidenciais por imposição legal e, ainda, aos que digam respeito a vida privada dos cidadãos.”

Particularmente, este preceito tem vindo a suscitar muita indignação no seio dos jornalistas que o consideram de limitativo à sua actividade de informar. Questionam os profissionais da informação o facto de os segredos de justiça, militares e do Estado não aparecerem, em nenhuma outra legislação complementar explicita.

O segredo de justiça

Como se sabe, as sociedades actuais primam pela transparência. Quando se fala em transparência não se quer dizer que a transparência seja devassa total. Devassa da vida privada das pessoas, devassa dos processos judiciais, devassa enfim de toda uma informação que por vezes deve de facto ser sigilosa.

A regra do processo penal é a publicidade. O processo penal é público sob pena de

nulidade. Isto surge porque a publicidade é uma garantia, por um lado, de defesa para os arguidos e, por outro, para as próprias vítimas, para que elas possam acompanhar a investigação de um crime.

Um crime é sempre um facto de domínio público e a sociedade tem interesse não só na sua punição, mas também na averiguação dos culpados, na fixação dos veredictos de culpa e também na própria investigação.

Em Moçambique até têm acontecido casos, por exemplo, de familiares de um arguido procurarem saber algo sobre o seu ente, durante anos, e a resposta ser sempre de que o caso ainda está em segredo de justiça.

O segredo de justiça não foi feito para isso. Este foi concebido para garantir a eficácia de uma investigação criminal. Foi instituído para impedir que se divulgue antecipadamente à realização de certas diligências cuja divulgação, eventualmente, as inutilizaria.

Podemos dar um exemplo de um Juiz que emite um mandato de busca domiciliária à casa de um suspeito de um crime, essa decisão do Juiz não pode ser noticiada pelos órgãos de informação nem pode ser publicitada, antes de cumprida porque se for noticiada pode perder o seu efeito. O suspeito pode encetar uma fuga. O indício do crime pode ser desviado ou apagado.

Todavia, depois de realizada, as pessoas têm o direito a saber quem são os suspeitos de um crime. O ser suspeito de um crime não é necessariamente ser o autor de um crime.¹¹

Portanto, o segredo de Justiça tem uma função de garantir a eficácia de uma determinada investigação, não no sentido de afastar os principais interessados e até a opinião pública em determinados momentos do andamento do processo.

Contudo a prática no nosso país é assim. Vemos deliberadamente a informação a ser sonegada sob pretexto de se estar sob segredo de justiça.

Os jornalistas vão à polícia, ao tribunal, à procuradoria, à procura de informação que é do interesse público, mas que não lhes é facultada a coberto do segredo de justiça, porém quando o interesse é de uma destas partes, já não há segredo de justiça.

Muitas das vezes são os próprios magistrados, advogados que correm para a imprensa para ver o seu processo agilizado. Será então isto o mais correcto?

O segredo militar

Este é outro grande dilema para os jornalistas. Muitos escândalos militares têm sido cobertos pelo alegado segredo militar. Soldados mal alimentados num quartel, morrem de fome e não se pode divulgar porque se trata de segredo militar. Os jornalistas perseguem sem sucesso o assunto porque as autoridades militares (competentes segundo a Lei de Imprensa no seu art.29 n° 2) consideram segredo militar.

É compreensivo, que num país em guerra, não venham os jornalistas procurar saber quantas armas pesadas tem o paiol da Cidade de Nampula. Ai sim, seria segredo militar

¹¹ REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE – Constituição. Maputo: Imprensa Nacional, 1990. art. 98 n° 2.

porque estar-se-ia a revelar à contra-parte números que poderiam ajudar a fragilizar certas operações. Também se concorda, numa situação de guerra, que não se divulguem números de efectivos militares. Mas numa situação de paz em que o país vive, serão mesmo segredos militares as situações atrás descritas?

Portanto, a inexistência de uma legislação atinente tem deixado um grande vazio na actuação dos jornalistas, permitindo por um lado que as entidades do poder possam ocultar uma série de informação muitas vezes importante para o domínio público.

O Segredo de Estado

Quanto aos factos e documentos considerados pelas entidades competentes como sendo segredos do Estado, é preciso que os próprios jornalistas, mais do que ninguém, tentem fazer com que algumas leis sejam aprovadas como forma de clarificar e regulamentar o acesso às fontes de informação. Que consigam incutir ao poder a cultura de informação para que esse poder possa ficar ciente das suas obrigações perante as leis e perante o público.

Um director provincial ou nacional, seja de que área for, tem de ter a consciência das suas obrigações perante o público. Ele tem de saber que se ele divulgar que a ponte sobre o rio Ligonha desabou e a ligação rodoviária entre o sul e o norte do país está cortada, é sua obrigação tornar a informação pública para que as pessoas estejam precavidas. Onde está aí o segredo do estado?

O Desvio de fundos de funcionário ou dirigente do Aparelho do Estado será segredo de Estado ou de Justiça. O público deve ou não ficar a saber?

De facto, a Lei de Imprensa no seu art.29 nº 2, apenas permite que a limitação da liberdade de imprensa seja uma realidade em Moçambique, pois na sua parte final refere-se aos assuntos que *digam respeito à vida privada dos cidadãos*. Onde começa e onde acaba essa vida privada.

Vamos ao exemplo de um governador que tem a sua esposa e tem duas amantes, que têm igualmente regalias com fundos do erário público. Elas têm carros, têm comida e outras condições criadas pelo governador com fundos do Orçamento do Estado. A publicação de uma noticia sobre o assunto será violação da vida privada do cidadão governador?

Estamos perante uma figura pública que, na Lei vigente, não tem qualquer tratamento específico, é igualado ao simples cidadão.

Existem alguns países como os Estados Unidos da América, por exemplo, onde a violação da vida privada de uma figura pública tem uma legislação específica. Não é equiparada ao simples cidadão, por este ter responsabilidades acrescidas quanto à sociedade.

A lacuna na Lei de Imprensa estende-se até a figura do Chefe de Estado que também tem a sua vida privada, mas para quem o jornalista não pode apresentar a prova da verdade dos factos.

As liberdades de expressão e de imprensa em Moçambique, muito embora consagradas na Constituição da República e na Lei de Imprensa, estão ainda longe de corresponder às aspirações dos cidadãos, sobretudo os profissionais da comunicação social.

Se, por um lado, é verdade que Moçambique é um dos países que tem sido tomado como referência, sobretudo ao nível dos estados africanos em vias de desenvolvimento, pelo facto de a liberdade de expressão e de imprensa constituírem uma realidade, por outro, não é menos verdade que essa liberdade tem sido, até certo, ponto limitada pela legislação vigente.

Desde a aprovação e publicação da Lei de Imprensa em Moçambique, no ano de 1991, pouco ou nada se tem propalado de casos de detenções arbitrárias de jornalistas, embora nos últimos tempos já se assista a tentativa de o poder querer ameaçar os profissionais de informação, chegando-se mesmo a falar de abusos da liberdade de imprensa e abrindo processos crime contra publicações, sobretudo de carácter privado.

Não há sociedades livres sem homens livres, assim como não há jornalismo verdadeiramente livre com jornalistas privados de direitos que, embora consagrados na lei, não são observados.

A sociedade, não somente os jornalistas, considera que a liberdade de imprensa é mais importante que as restrições na imprensa, mesmo quando o que o jornalista escreve não é totalmente verdade.

Aliás, a prova disso é a existência, em muitos países, incluindo Moçambique, de jornais com boa tiragem e que oferecem ao leitor uma dieta de mentiras. Há um bom mercado para este tipo de jornais e a sociedade não proíbe.

Contudo deve-se observar que a imprensa em Moçambique, como em todo o mundo, é um negócio como outro qualquer, destinado a alcançar um público alvo e que os jornais devem ser concebidos e realizados segundo os interesses do público alvo. Existe uma concorrência entre as publicações e um apetite pelo lucro que tem levado a um sensacionalismo condenável, mas que a lei não consegue contornar devidamente.

O importante neste tipo de situação é um casamento entre a lei e a ética, facto que pelo menos ao nível do nosso país não acontece.

Constato, depois deste trabalho, que acima da reformulação da legislação atinente à imprensa em Moçambique, é necessário substituir a cultura de poder dominante nas entidades do executivo, da administração da justiça, dos legisladores e da sociedade civil em geral, incluindo os jornalistas, por uma cultura de responsabilidade.

Experiência do controle social do poder político ao nível das organizações da sociedade civil

Arlindo Muririua

- ◆ Papel constitucional das OSC
 - ◆ Abertura da lei para o exercício do direito ao associativismo no seu papel de controle social
Liberdades e limitantes (*quanto ao modo de relacionamento com os poderes políticos*).
 - ◆ Quais as estratégias de actuação?
-

I Introdução

O que é ADOC?

A ADOC é uma Associação de Desenvolvimento das Organizações Comunitárias (Fórum Provincial de ONG's locais), sedeadas na província de Nampula e tem 56 membros (pessoas colectivas de direito privado) e trabalha com todas associações e instituições religiosas.

A ADOC tem como objectivos:

Objectivo geral : Fortalecimento da capacidade institucional dos seus membros.

Objectivos específicos:

- ◆ Promover campanhas de lobby e advocacia junto aos órgãos do poder para boa governação
- ◆ Troca de experiências com outras organizações congéneres.
- ◆ Unir o movimento associativo para que se torne coeso para criação do bem estar dos seus membros.

São membros da ADOC todas as associações que têm como fontes a inspiração para a acção e que podem ser espirituais, religiosas, morais ou políticas e assentam nos valores morais propulsores que geram a enegria social das pessoas e accentual a textura da sociedade, entre eles que se podem mencionar:

- ◆ Solidariedade e compaixão pelo destino e pelo bem estar dos outros, mesmo que esses outros estejam distantes e sejam desconhecidos;
- ◆ Senso de responsabilidade pessoal e confiança na própria iniciativa para fazer a coisa certa.
- ◆ Impulso altruístico para dar e partilhar.
- ◆ Rejeição à desigualdade, à violência e à opressão

Em muitas partes do mundo, floresce o conceito de “**ação privada para o bem público**” que no nosso país é exercido pelo exemplo das ONGs. E a ADOC é um exemplo disso na Província de Nampula.

O que são organizações da sociedade civil (OSC)?

Podemos definir como sendo “ todas as estruturas não- governamentais, de carácter permanente ou temporário, formais ou informais, organizadas em volta de um interesse comum ou partilhando, geralmente, de um carácter não financeiro e sempre sem fins lucrativos e sem filiação partidária”.

Portanto, nesta definição cabem todos os actores das OSCs como:

- ◆ Grupos informais a nível da comunidade (tufo, xitique, mafhara)
- ◆ Estruturas de liderança tradicional
- ◆ Comissões de desenvolvimento local (CDL)
- ◆ Organizações religiosas e ONGs de prestação de serviços.
- ◆ União de camponeses;
- ◆ Campanhas e fóruns.

Estas OSC têm como papel primordial:

Nas formas de participação, as acções das OSCs assumem diferentes funções como:

- a) **Função motora:** reclama iniciativas e exige reformas
- b) **Função refreadora:** fiscaliza a vida pública. O comentário dos actos públicos ou administrativos obriga os governantes e funcionários a pensarem nos seus actos e resoluções. Forçam os detentores do poder a conterem-se e explicar-se .
- c) **Função sancionadora:** as organizações da sociedade civil exercem a opinião pública, aprovando ou condenando atitudes, decisões e personalidades.

As acções das OSCs no âmbito da governação democrática em Moçambique visam atingir o seguinte:

- ◆ Contribuir para uma cultura democrática
- ◆ Limitar o abuso do poder pelo Estado
- ◆ Alargar a participação dos cidadãos no domínio público de desenvolvimento de políticas;
- ◆ Empreender certas funções públicas de governação fora do domínio forma do Estado.

Portanto, falar do papel constitucional é falar das OCSs e sua cabidade na sociedade civil, inserção, bem como a sua experiência no exercício democrático de acordo com este instrumento legal que é a Constituição da República de Moçambique. Pois, como outros oradores que me antecederam, falaram da CRM, eu também irei-me debruçar sobre o papel Constitucional e vinculação das OSCs neste processo de ampliação da democracia em Moçambique.

II Papel constitucional

Logo no seu primeiro artigo diz: *cf. Artigo 1.* “*A República de Moçambique é um Estado independente, soberano, unitário, democrático e de justiça social*”

Neste artigo, vimos que o Estado Moçambicano é um Estado democrático, quer dizer que a legitimidade do domínio político e a legitimação do exercício do poder radicam na soberania popular. (*cf. os artigos 1, 2 e 6 alínea c*) da CRM.

Na mesma Constituição diz-se que: *cf. Artigo 2 n.º 1* “*A soberania reside no povo*” e *n.º 2* que “*o povo Moçambicano exerce a soberania segundo as formas fixadas na Constituição*”

Quais são essas formas fixadas na Constituição?

Penso eu que a sociedade civil, nesta Constituição de 1990, foi bem referenciada como um dos actores do desenvolvimento da democracia neste Estado de Moçambique.

Assim, podemos ver na CRM no que diz respeito a princípios gerais, *cf. artigo 34 n.º 1* “*as organizações sociais como forma de associação dos cidadãos com afinidades e interesses próprios desempenham um papel importante na promoção da democracia e na participação dos cidadãos na vida política*”, e no seu *n.º 2*: “*As organizações sociais contribuem para a realização dos direitos e liberdades dos cidadãos bem como para elevação da consciência individual e colectiva no cumprimento dos deveres cívicos*”.

Apercebemo-nos, neste dispositivo legal, que as organizações sociais não só desempenham um papel importante no desenvolvimento do País em todas as esferas da vida social, como também para promoção e consolidação da democracia latente no nosso País. Do mesmo modo as associações contribuem para educação jurídica das comunidades com vista ao respeito dos direitos do cidadão para o cidadão e do cidadão para os seus responsáveis, elevando-se assim a consciência para o cumprimento dos seus deveres cívicos.

III Liberdades e limites

No que diz respeito aos direitos, deveres e liberdades, encontramos vários dispositivos legais constitucionalmente consagrados. E assim temos: *cf. artigo 76 CRM*: “*Os cidadãos gozam da liberdade de associação...*”

Como podemos constatar, a Constituição de Moçambique atribui às organizações da Sociedade civil um papel relevante sobre a sua participação na vida política, abrindo-lhes o espaço político para a participação colectiva da sociedade civil nos programas de

desenvolvimento do País. Contudo, estes dispositivos não só não são exequíveis por si mesmo como também são limitados no seu exercício. Pelo facto, encontramos, por um lado, leis regulamentadoras, que regulam a forma de uso dos direitos e liberdades bem como os direitos sociais e económicos, por outro, leis aclaradoras e leis restritivas. Estas últimas vêm restringir sobre o exercício dos mesmos direitos e as anteriores interpretam as leis com vista a sua maior compreensão.

É neste contexto que encontramos a lei 8/91 de 18 de Julho, que regula e restringe sobre o exercício do direito à associação. Assim, uma associação só se pode constituir com 10 pessoas, gozando dos seus direitos civis e sendo maiores de 18 anos. Contudo, os menores podem constituir uma associação, desde que os dirigentes dos órgãos directivos sejam maiores de 18 anos. Isto é para estar de acordo com a lei Moçambicana sobre a maioria civil com capacidade eleitoral (*cf. artigo 73 n.º2: “os cidadãos maiores de dezoito anos têm o direito de votar e ser eleitos, com excepção dos legalmente privados deste direito”*)

Portanto, aqui encontramos uma interpretação do artigo 76 da Constituição e também uma restrição (que só os maiores de 18 anos e em número de 10 pessoas singulares podem constituir associações e, no caso de crianças, os seus dirigentes devem ser maiores de 18 anos) – *cf. artigo 3.º n.º 2 da lei 8/91, de 18 de Julho* - É o caso da Continuidade de Moçambique.

Será que esta lei se adequa à nossa realidade?

Penso que não. Digo não, porque os documentos exigidos para o reconhecimento de uma pessoa colectiva são, até certo ponto, proibitivos, pois, as secções criminais estão centralizadas no Maputo, não têm delegações a nível das Províncias. Por isso, e para se reconhecer uma pessoa colectiva de direito privado, é necessário que as 10 pessoas exigidas por lei apresentem ao governo os certificados de registo criminal.

Atendendo à burocracia instalada no nosso sistema administrativo, temos encontrado vários constrangimentos na aquisição destes documentos, sendo, de certo modo, inacessíveis ao cidadão comum.

Por outro lado, estas exigências são necessárias para evitar que haja associações constituídas por criminosos e marginais (os ditos “bacanalibos” na antiga Roma)

IV Exercício pela lei

Controle social do poder político a nível das OSC

As organizações da sociedade civil, dado que têm poderes de controle constitucional, o exemplo de Nampula, têm feito encontros regulares com vários intervenientes no processo de legalização das associações. Estes encontros levaram os órgãos do poder a tomar medidas, as chamadas reformas Administrativas do Estado que são até certo ponto constatações das OSC, e, como resposta inicial, o governo adoptou a respectiva medida.

Claro que o controle e fiscalização das leis, como podemos encontrar na própria Constituição da República, são competentes de o fazer o Presidente da República e os Tribunais. *cf: artigo 123 CRM “compete ao Presidente da República promulgar e mandar publicar no Boletim da República.”*

Aqui, o Presidente da República exerce a fiscalização das leis e só poderá promulgar e mandar publicar se a lei estiver em conformidade com a lei mãe – Constituição da República, *cf: artigo 206: “as normas constitucionais prevalecem sobre todas as restantes normas do ordenamento jurídico.”*

Sobre este assunto, temos um exemplo vivo, quando os deputados da Assembleia da República, usando as maiorias dos deputados aprovaram uma lei dos feriados muçulmanos. Nas suas competências constitucionais, o Presidente da República vetou aquela lei e não foi aprovada até a presente data, pois, estava ferida de inconstitucionalidade de acordo com o artigo 9 CRM sobre a laicidade do Estado Moçambicano.

Um outro órgão de controle das leis por excelência são os tribunais, pois, qualquer juiz chamado a fazer uma aplicação de uma determinada lei a um caso concreto, a ele submetido, pode fiscalizar a constitucionalidade da norma, *cf: artigo 162 CRM: “em nenhum caso os tribunais podem aplicar as leis ou princípios que ofendam a Constituição”.*

Como podemos constatar, as Organizações da sociedade Civil são uma atribuição expressa na constituição sobre a matéria de controle e fiscalização da constitucionalidade das normas. Contudo, podemos encontrar na constituição um outro dispositivo legal que as OSC podem usar para se fazerem valer na área do controle e fiscalização das normas constitucionais, fazendo exigências com vista a reposição dos direitos violados e/ou a serem violados através de reclamações e petições e mesmo não acatando as ordens ilegais, *cf: artigo 80 CRM “todos os cidadãos têm o direito de apresentar petições, queixas e reclamações perante a autoridade competente para exigir e restabelecimento dos seus direitos violados ou em defesa do interesse geral”.*

Como podemos recordar, foi através deste dispositivo legal que as Organizações da Sociedade Civil exigiram à Assembleia da República e ao Governo a adopção de uma lei de uso e aproveitamento de terra em vigor no nosso país. As Organizações da Sociedade Civil marcharam e apresentaram a sua petição, e reclamaram perante as estruturas competentes com vista a não adopção de uma lei que favorecesse o uso e aproveitamento de terra pelos camponeses e comunidades locais.

Foi, neste contexto, que a Assembleia da República aprovou a lei de uso e aproveitamento de terra em vigor no nosso país. Como se pode constatar, as comunidades locais têm um papel importante na atribuição de terras quer para nacionais quer para estrangeiros, pois elas são consultadas na atribuição de terras sob sua jurisdição. Portanto, esta é uma questão concreta de controlo e fiscalização da constitucionalidade das normas, a partir da qual as comunidades locais passam a gerir o seu património florestal ou faunístico.

Recentemente foi aprovada a lei 20/2001 de 10 de Outubro, no seu *artigo 5 n° 1 “os membros da comissão nacional de eleições são designados pelos partidos políticos com assento na Assembleia da República...”*

Aqui encontramos, mais uma vez, que a sociedade civil tem um papel a desempenhar

neste processo de democratização do país. Este papel é lhe reconhecido pelo empenho que lhe é característico neste processo.

Ainda a sociedade civil exigiu da Assembleia da República a aprovação de uma lei de não exclusão das pessoas vivendo com HIV/SIDA. Mais uma vez, aqui se demonstra claramente que as OSC não só estão cada vez mais a fortificar o seu papel de controle constitucional como também dos seus eleitos.

Será que este papel está sendo ou foi cumprido com honestidade e afinco?

Penso que de uma forma ou de outra, a maior representatividade dos deputados influenciou negativamente este processo. Portanto, este dispositivo foi bem concebido e elaborado com vista a colocar a sociedade civil num lugar prestigiado só que ainda não há confiança nesta. Porém penso que este foi um começo. E para frente é que é o caminho.

V Estratégias de actuação

O que assistimos na eleição dos presidentes das comissões de eleições?

Neste processo a nível nacional, provincial e até distrital, houve momentos menos claros, quer dizer, a maioria dos deputados jogou um papel negativo, pois, o partido político com a maioria na Assembleia da República teve um papel activo deixando as organizações da sociedade civil sem protagonismo. Para melhor dizer, é que os deputados aprovaram a lei e a seguir os partidos maioritários fizeram tudo para inverter a situação, deitando no lixo todo o trabalho levado a cabo pelas OSC, já que os partidos políticos escolheram personalidades de sua confiança e os fizeram passar pelas organizações da sociedade civil, mas dirigidas pelos membros sêniores desses partidos políticos ou por associações com que eles tem afinidade, o que não deixa transparente o processo democrático.

Se assim continuar, assistiremos a um fracassar total da sociedade civil. Contudo, já é salutar vê-la todos os dias a se tornar mais coesa. E, penso eu, que as dificuldades por que hoje passamos, amanhã serão ultrapassadas. É uma questão de tempo à semelhança de uma ventania que bate e passa.

Neste momento, a sociedade civil está fazendo uma pressão junto aos órgãos de decisão no sentido de completar a lei 20/2001 de 10 de Outubro, para que as OSC possam iniciar o processo de eleição do candidato e sejam elas a eger o presidente da CNE, CPE e CDE, portanto, o trabalho deve ter a participação activa das OSC.

Um outro assunto que levanta problemas é o direito a voto, pois, de acordo com o artigo 73 *CRM* “*Os cidadãos maiores de 18 anos têm o direito de votar e ser eleitos, com excepção dos legalmente privados deste direito*”.

Refiro-me a este direito, porque o Governo não se preocupa em registar os nascimentos dos cidadãos nacionais, pelo que pessoas há que nem BI conhecem e nem a cédula pessoal têm. Isto acontece muitas vezes nas zonas rurais. Por isso, como as mulheres são casadas com 14 anos e têm filhos aos 15, estas “pequenas mamas” costumam recensear-se visto

que têm filhos e na óptica tradicional, são maiores e assim vão votando com 15, 16 e com 17 anos sem que ninguém se aperceba do facto.

Neste contexto, sou de opinião que se desencadeie um registo das pessoas em paralelo aos recenseamentos eleitorais, em que o Ministério da Justiça leve a cabo um registo e atribuição de Cédulas pessoais e /ou Bilhetes de Identidade para todo o povo Moçambicano.

VI Conclusão

Para concluir esta minha dissertação, direi que as Organizações da sociedade civil têm um papel constitucional expresso de uma forma implícita, de controle e fiscalização constitucional, contudo, e como se diz na teoria, todo o cidadão pode e deve controlar e/ou deve fiscalizar as normas constitucionais desde que tenha a consciência clara sobre o que vai fiscalizar, portanto, desde que esteja a actuar de boa fé

Como estratégias de actuação da sociedade civil, encontramos que, muitas vezes, a sociedade civil opta pelo artigo 80 CRM, para exigir a reposição dos seus direitos. E nós, concretamente cá em Nampula, temos tido encontros com os senhores deputados da Assembleia da República, nos quais exigimos o relatório das sessões parlamentares e noutros encontros lhes damos tarefas para sessões seguintes .

Um outro dispositivo legal que as organizações da sociedade civil têm é o artigo 74, sobre o direito à liberdade de expressão e a liberdade de imprensa, pois, com base neste, os cidadãos podem livremente ir à imprensa denunciar os factos que não estejam em conformidade com a Constituição da República.

VII Bibliografia

Constituição da República de Moçambique

CANOTILHO, Gomes

Lei 20/2001 de 10 de Outubro.

Lei 8/91 de 18 de Julho.

Código Civil

Experiências da Sociedade Civil na Província de Nampul

Experiência do controle social do poder político ao nível dos Partidos Políticos na Oposição

Sádrequê João Mário

- ◆ Papel constitucional dos Partidos Políticos.
 - ◆ Abertura da lei dos partidos políticos para o exercício do seu papel constitucional e no controle social do PP.
 - ◆ Liberdade e limitantes (*quanto ao modo de relacionamento com os poderes políticos*).
 - ◆ Quais as estratégias de actuação?
-

Introdução

No âmbito do princípio democrático do nosso País, os partidos políticos assumem papel fundamental na promoção da participação dos cidadãos na vida política nacional ao mesmo tempo que assumem o pluralismo político.

A actividade dos partidos é regulada nos termos da CRM e da lei nº.7/91 de 23 de Janeiro. Está previsto que a constituição dos partidos políticos deve ser no sentido de promoção da unidade nacional, da paz e estabilidade do País, o que os responsabiliza na promoção da educação cívica dos cidadãos para que estes tomem consciência da acção governativa e participem nas actividades democráticas, assim como na defesa dos interesses nacionais e no desenvolvimento de acções que concorrem para a formação da união pública sobre as questões nacionais e internacionais.

Também a lei que regula a criação dos Partidos Políticos estabelece, ou seja, preconiza que a adesão a um partido é sempre voluntária e deriva da liberdade de os cidadãos se associarem em torno dos mesmos ideais políticos.

Esta breve introdução espelha o papel constitucional e exercício da lei dos Partidos Políticos no nosso País.

Liberdades e limites

Se os PP na oposição não controlam o poder ou ainda se não controlam com muito rigor, este governo ou outro que vier, continuará a utilizá-lo para o enriquecimento dos seus membros.

Se os PP na oposição não se levantam de forma corajosa contra o abuso do poder, a cumplicidade no crime organizado por parte das autoridades, estas ou as próximas, deste ou daquele Partido, terá os seus filhos sempre na hedionda contição da pobreza, enforcados, sem saúde, sem educação ou enfim em situação sub-humana.

Amigos, compatriotas, o Governo tem de cumprir a lei! Com efeito, a teoria da representação política não deve ser entendida como um quadro de absentismo dos representados! O representado deve e tem de controlar continuamente o seu representante! Assim se o Governo nos representa, nós temos que controlá-lo.

A teoria da representação deverá ser vista como um processo facilitador da governação, uma vez que somos milhões, não podemos governar todos ao mesmo tempo.

Tem de haver pessoas que em nosso nome o façam e construam o nosso bem comum, e essas pessoas são as que constituem o Governo, o poder público. A isto se chama controle social que é de extrema importância, a par do controle político, aquele que é exercido pela oposição sobre o governo e o judicial que é pelos tribunais. No nosso País o controle político é feito, mas os seus efeitos são fracos embora não seja por culpa da oposição.

É que o partido no poder, pelo voto, e porque é maioritário, aprova tudo que o seu governo faz, e se faz críticas não é sobre o essencial mas sobre o periférico e subsidiário, não aceitando propostas da oposição no sentido de uma boa governação.

É óbvio que os PP na oposição têm se relacionado com o poder político através da fiscalização da actividade governativa e administrativa, o que tem permitido aos oficiais da função pública o exercício mais ponderado e contido.

As reclamações de iniciativas e exigências de mudanças mesmo a nível legislativo é a forma mais efectiva que o PT encontra e mostra para controlar o poder político.

No gozo da liberdade de opinião, apresentamos comentários e actos públicos e administrativos, obrigando a que os governantes e funcionários públicos ponderem os seus actos e resoluções, por causa do efeito que irão causar na opinião pública que simultaneamente sanciona, aprova ou condena atitudes, decisões e personalidades dos seus governantes e funcionários públicos.

Não é mesmo certo que esta forma de controlar o poder político promove acções com vista ao desenvolvimento socio-económico da Província de Nampula e do País em geral.

Obviamente, este processo ou esta forma de actuação por nós desenvolvida não tem sido fácil na altura da implementação devido à fraca capacidade de conhecimento da democracia por parte de todos nós. Todavia isso não só se deve ao estado embrionário em que a democracia se encontra, mas também à ignorância por parte dos nossos governantes.

Portanto, por um lado temos uma liberdade constitucional mas, por outro, encontramos limitações frequentemente nos requisitos exigidos para a criação ou promoção de encontros políticos onde são várias as instituições a que pedir autorização ou informação .

Obstáculos idênticos temos encontrado nos órgãos de comunicação social com maior incidência nos órgãos públicos estatais.

Outra limitação que é muito frequente é a dificuldade em comunicar com os governantes nos seus postos de trabalho, por que muitas vezes, as secretárias e os chefes dos gabinetes não nos deixam falar com eles, ou ainda os próprios chefes nunca têm tempo ou nunca estão nos seus gabinetes.

Enfim, nós não temos parado de trabalhar, não obstante estas contrariedades, temos criado outras formas estratégicas para controlar o poder político, através do apoio das populações, onde grupos de pessoas organizadas em coordenação com o PT levam a cabo actividades que seriam da responsabilidade do governo chamando, desta forma, a atenção dos governantes para uma boa governação.

Estratégias de actuação

A estratégia de actuação ou seja de actividade dos PP na oposição, principalmente em Nampula, encontra-se incorporada na visão estratégica dos partidos – mãe que constituem uma extensão na Província, tendo acções concretas de forma mais ou menos claras e sistemáticas conforme o objectivo e linhas gerais dos partidos –mãe.

Para nós os PP na oposição e PT, em particular, a estratégia fundamental é a conquista da maioria do eleitorado nas eleições. Este pressuposto exige nos uma forte unidade entre os membros, a formação de uma opinião pública sólida que conduza à angariação de mais membros na base, ao mesmo tempo que se consolida a oposição no terreno em que cada um actua.

Recomendações

Para terminar esta breve experiência, gostava de deixar uma mensagem em forma de recomendação, falando sobre a democracia e direitos humanos em Moçambique, sobretudo no que respeita aos seus aspectos positivos.

Um aspecto que penso que a democracia traz consigo é o multipartidarismo onde se nota a existência da:

- Liberdade de expressão e associação,
- Igualdade perante a lei,
- Separação de poderes,
- Economia do mercado,
- Sufrágio universal,
- Consagração constitucional dos direitos humanos.

Porém, salientemos que a consagração constitucional da democracia e dos direitos humanos é uma coisa, mas a sua efectivação é outra.

Infelizmente, uma real democracia é um verdadeiro respeito pelos direitos humanos, o que não existe por algumas razões compreensíveis e outras, não.

Estamos num período de mudanças onde estruturas democráticas não se encontram suficientemente desenvolvidas, por outro lado a gritante falta de cultura democrática. As mentes das pessoas tardam a mudar, tanto dos dirigentes como do público.

É assim que os cidadãos são chamados a lutar para a constituição de um sistema que na prática respeite os direitos humanos.

Não nos esqueçamos que os governantes são também pessoas e seres humanos como nós, por isso, apesar de terem consciência de que a lei manda respeitar os princípios democráticos e os direitos humanos, não são todos capazes de cumprir cabalmente com esta obrigação.

Por isso impõe-se, neste momento, a cada moçambicano uma grande luta pelo alcance de uma democracia mais próxima de nós.

Devemos lutar para desenvolver instituições democráticas, temos que deixar de ser indiferentes e começarmos a participar activamente na luta política, económica, social e cultural do País.

Só assim estaremos a contribuir para um ambiente democrático.

Devemos agir.

Experiência do controle social do poder político ao nível dos Partidos Políticos na Oposição

David Aloni

- ◆ Papel constitucional dos Partidos Políticos.
- ◆ Abertura da lei dos partidos políticos para o exercício do seu papel constitucional e no controle social do PP.
- ◆ Liberdade e limitantes (*quanto ao modo de relacionamento com os poderes políticos*).
- ◆ Quais as estratégias de actuação?

Separação de poderes

1. Introdução

A Constituição de 1990 abre o caminho para todo e qualquer cidadão poder usufruir não só dos seus direitos e liberdades fundamentais, como também cumprir com os seus deveres e obrigações correlativos. Daí que, **“a garantia da participação dos cidadãos na vida política do País”** deveria **“nortear sempre a acção do Estado na nossa Pátria”** (...), o que, lamentavelmente, nem sempre acontece, na medida em que o comando constitucional é, não raras vezes, ignorado e espezinhado devido, sobretudo, à ausência de controle social do poder político, tanto pelos próprios Partidos Políticos na Oposição, quanto pelo próprio cidadão devido à sua fraca consciência do sentido de ser cidadão e da sua própria razão de ser entanto que parte integrante da comunidade nacional, gozando de direitos e liberdades consagrados na Constituição.

Seria escusado dizer que a Lei-Mãe da República de Moçambique é clara e não oferece dúvidas de interpretação naquilo que, aos direitos, deveres e liberdades fundamentais diz respeito. Basta compulsar os capítulos I, II e III, do título II da nossa Constituição, para se poder concluir que o problema não é a Constituição em si, mas o próprio cidadão e os Partidos Políticos na Oposição que congregam, no seu seio, cidadãos militantes e simpatizantes desses mesmos Partidos.

O próprio princípio constitucional de “separação dos Poderes” é um dado adquirido na nossa Constituição. O problema está na sua implementação. Subsiste uma incongruência política entre a teoria e a prática, daí a génese de problemas e conflitos na nossa sociedade, onde o poder Legislativo está praticamente manietado pelo Executivo, e este se confunde com o Judicial de que o Executivo se serve qual instrumento, nos seus actos de governação. Não é por acaso, portanto, que o nosso Sistema Judicial é manipulado de acordo com os interesses e conveniências do Executivo.

Esta é a realidade nua e crua no nosso País, onde, paradoxalmente, existem dezenas de Partidos Políticos, na Oposição, os quais, mercê das suas fragilidades de ordem vária, se sentem impotentes, na prática, para fiscalizar e controlar, politicamente, os actos governativos de um Executivo que se caracteriza pela arrogância e egoísmo, girando o mundo à volta do umbigo dos respectivos dirigentes.

2. Antecedentes históricos

Por uma questão metodológica, o tema sobre o qual fomos gentilmente convidados a dissertar, obriga-nos a recuar, rapidamente, no tempo, para melhor nos situarmos, porque se trata de uma questão epistemológica.

É do conhecimento geral que a Constituição da República Popular de Moçambique, em 1975, e mesmo depois da sua revisão, em 1978, longe de proporcionar e garantir os direitos e liberdades ao cidadão, caracterizava-se mais pela ditadura monopartidária do que pela democracia pluripartidária, pois, na altura, era impensável que algum dia se viesse a estabelecer, no País, um sistema político multipartidário como o que vivemos hoje, esse fruto inestimável de tanto sofrimento, sangue e morte de milhares de moçambicanos que tombaram, nas matas, para que a democracia se implantasse e se consolidasse no nosso solo pátrio. Por isso, e para uma análise histórica objectiva do fenómeno democracia, em Moçambique, é imperativo recuar-se no tempo para se poder compreender a génese da Constituição de 1990 que não é mais do que o efeito da pressão dos moçambicanos que lutavam pela mudança do regime então implantado em Maputo.

A Constituição de 1990, independentemente das grandes lacunas que ainda ostenta, constitui um salto qualitativo para a democratização de Moçambique. A presente Constituição é titubiante e omissa em muitos aspectos que fariam, eventualmente, de Moçambique um País genuína e globalmente democrático na verdadeira acepção do conceito (“*stricto sensu*”), porquanto a democracia que vivemos, hoje, no País, ainda não é tão abrangente como seria de desejar, porque se caracteriza também e sobretudo pela exclusão social institucionalizada a nível do Executivo e do Partido que o sustenta.

No regime totalitário que vigorou, no País, não era possível o controle social do poder político, tanto mais que a própria filosofia subjacente ao Marxismo-Leninismo

não permitiria, nunca, um tal controle, porque havia incompatibilidades de carácter ideológico com os princípios democráticos sobre os quais assenta a filosofia da economia de mercado (“**free market economy**”), para além de que, o cidadão não era livre e não “**gozava da liberdade de constituir ou participar em partidos políticos**” (Artigo 77 da Constituição), da mesma forma que “**os cidadãos não gozavam de liberdade de associação**” (Art. 75 da Const.).

Hoje, já se pode falar do controle Social do Poder Político, porque, felizmente, já existem mínimas condições objectivas para a prática e exercício da democracia. Por isso mesmo é que já existem Partidos Políticos na Oposição, e este é o ponto de partida, porque a Constituição de 1990 assim o permite.

3. Constituição de 1990

Os ventos da história sopraram de Leste a Oeste, e de Norte a Sul, e o nosso País foi também fustigado pelas rajadas dos ventos da mudança e foi forçado a embarcar no comboio da democracia, embora com alguma relutância e forte resistência político-ideológica de quem dirigia, na altura, os destinos de Moçambique. A pressão interna dos combatentes da luta pela democracia forçaram ainda mais e impuseram também a viragem do regime monopartidário para o pluripartidário, e isso tinha que estar consagrado na Constituição.

Foi assim que nasceu a Constituição de 1990. O parto não foi nada fácil, porque os radicais e os ortodoxos do regime continuavam a oferecer resistência aos ventos da mudança. As saudades do passado ditatorial eram fortes e profundas. Esta é a razão fundamental por que o Executivo tudo faz para manietar e instrumentalizar o poder Legislativo, inviabilizando os planos e programas da Assembleia da República, ao mesmo tempo que faz do poder Judicial um autêntico títere, um instrumento subserviente ao serviço do Executivo, mantendo-se, assim, o monopólio do poder que, em última análise, não deixa de ser uma ditadura mascarada de democracia, só porque, teoricamente, a Constituição consagra o princípio da separação dos poderes: “**Check and balance**”.

É, por conseguinte, dentro desta perspectiva que deveria ser visto o processo do controle social do Poder Político, em Moçambique, pois, doutra maneira, estaríamos a laborar no erro e com todas as consequências politicamente nefastas para os objectivos que se têm em vista à luz do Projecto 0303 do CEPKA – CENTRO DE PESQUISA KORAND ADENAUER da Faculdade de Direito da Universidade Católica (UCM), nesta linda Capital do Norte - Nampula.

Refira-se ao simples facto de a Constituição de 1990 não ter ainda atingido o seu acmé de implementação por questões meramente políticas, porque também não há verdadeira vontade política da parte do Partido no poder, quando já são decorridos, praticamente, 13 anos sobre a data da aprovação daquela Lei-Mãe.

Qual é o problema e quais as dificuldades? A não implementação do Conselho Constitucional, por exemplo, conforme o Capítulo VIII da Constituição, nos seus

artigos, 180 a 184, é sintomático, sobretudo se se tiverem em conta as competências daquele Conselho (Artigo 181) e o estipulado no ponto 1 do Artigo 182, também da Constituição. Aqui há gato, caros concidadãos, meus compatriotas.

4. Primeiras eleições multipartidárias

Está fora de qualquer dúvida que, com a realização das Primeiras Eleições multipartidárias, em 1994, estavam criadas as condições sociais e políticas mínimas para a Sociedade Civil e os Partidos Políticos na Oposição exercerem o controle Social do Poder Político. Estava instalado, pela primeira vez, na história política de Moçambique, um Parlamento Multipartidário, reflectindo diversas e mais disparens sensibilidades políticas.

Dada a legitimidade constitucional de que gozam os Partidos Políticos, quer estejam ou não no poder, assiste-lhes o direito e dever constitucionais de fiscalizar e controlar os actos governativos do Executivo. Este é o princípio, mas o problema é a prática. Isso foi evidente na primeira legislatura multipartidária, de 1994 a 1999. Os legítimos representantes do Povo “**em quem reside a soberania**” (Artigo 2 da Const.) tomaram posse na sua qualidade de mandatários e com plenos poderes para velar e defender os legítimos interesses dos mandantes - os eleitores.

Mas que poderiam os Deputados fazer sem as mínimas condições materiais para a realização das suas tarefas e cumprimento dos seus deveres e obrigações, como acontece noutras latitudes do Globo, onde assim que o Deputado toma posse e presta o seu juramento como representante do povo são criadas todas as condições para o pleno exercício do seu mandato entanto que representante do Povo?

Nota muito curiosa é que, estando já quase no fim a segunda legislatura multipartidária, que teve o seu início com a proclamação fraudulenta dos resultados eleitorais de 1999, a Assembleia da República continua a lutar com, praticamente, as mesmas dificuldades e com os mesmos problemas cuja solução é da competência do Governo (Executivo) que, quase sempre faz vista grossa, porque parece não estar interessado em ver o poder Legislativo a funcionar em pleno, ou melhor, a controlar e fiscalizar os actos do Executivo.

De referir que, se isso acontece com a Assembleia da República, no seu todo, o que se passa com os Deputados da Oposição não encontra qualquer qualificativo para exprimir o alto índice de discriminação e exclusão social, política e até económica, justamente para impedir e dificultar todo e qualquer trabalho de fiscalização e controle do Executivo. E lá reza o ditado: “**não se fazem omeletes sem ovos**”. Isto para o caso concreto dos Partidos com assento no Parlamento.

Ora, se aos eleitos dos Partidos na Oposição acontece o que acontece, que diremos dos Partidos Extra-Parlamentares, os quais nem sequer se beneficiam do Orçamento Geral do Estado para o exercício das suas actividades partidárias, dentro do contexto de controle Social do Poder Político?

É nossa percepção que é, de certo modo, uma utopia falar-se de controle Social do Poder Político pelos Partidos Políticos na Oposição, em Moçambique, para além de que o próprio poder Executivo tudo faz para que os Partidos Políticos na Oposição não funcionem e não tenham espaço político e muito menos recursos e outros meios para a operacionalização daqueles mesmos Partidos. Não há vontade política. Quantas vezes os militantes e simpatizantes dos Partidos Políticos na Oposição não são impedidos de realizar trabalho político, nas Províncias, nos Distritos, Postos Administrativos, Localidades, nos Povoados, só porque o Governo não quer ser incomodado e, para tal, hostiliza, humilha, agride e até mata os opositores do regime? Nessas circunstâncias, como controlar socialmente o Poder Político, quando a Oposição é perseguida e combatida, independentemente da existência da Lei N.º 7/91 de 23 de Janeiro (**Lei dos Partidos Políticos**), onde se garante a todos eles o pleno direito não só do exercício do seu papel constitucional, como também o do controle social do Poder Político?

Entretanto, a Constituição da República é muito clara e precisa no que concerne ao papel constitucional dos Partidos Políticos. O que, efectivamente, falta é vontade política da parte do partido no poder e seu Governo, contrariando até o Artigo 73 da Constituição que diz: **“todos os cidadãos têm o direito e o dever de participar no processo de ampliação e consolidação da democracia, em todos os níveis da Sociedade e do Estado”**. O Artigo 14 da Lei dos Partidos Políticos também é ignorado pelo Governo.

Num ambiente como este em que o comando constitucional e as leis ordinárias dele derivantes não são respeitados nem implementados, não é possível haver controle Social do Poder Político, porque os próprios Partidos Políticos na Oposição não têm espaço nem ambiente político para o fazer.

5. Os 3 Poderes e sua articulação

Tal e qual os Poderes Legislativo, Executivo e Judicial foram concebidos, não oferece dúvidas de análise e muito menos de interpretação, dentro de um contexto político genuinamente democrático que não é o caso vertente, porque a nossa democracia é **“sui generis”** e parece não querer nada com os parâmetros universais da democracia entanto que tal. O problema está na articulação e coordenação entre os três poderes, dois dos quais são sufocados pelo Executivo que se julga absoluto, e por isso, subjuga os outros para não o embarçarem e tolherem os seus movimentos e actos governativos.

O princípio da separação dos poderes é uma das maiores conquistas da humanidade. Não é por acaso, pois, que Montesquieus (1689 – 1755) se bateu para que este princípio constituísse o fundamento de uma governação democrática conforme nos ensina o **“L’Esprit des lois”** publicado, em 1749, por aquele pensador gaulês a ponto de influenciar e inspirar **“as reformas que a Assembleia Constituinte de 1780 trouxe para o regime político da França”** conforme nos ensina o

“NOUVEAU PETIT – LAROUSSE, ILLUSTRÉ, 16_ ÉDITION, PÁG 1553”.

Se já no limiar do séc. XVIII se colocava o problema da separação dos três poderes, é porque todo o segredo de uma boa governação, com tudo o que isso implica de transparência, “**accountability**” e prestação de contas à sociedade, reside na separação efectiva dos três poderes, os quais constituem a sentinela da “**good governance**” que nem sempre interessa aos detentores do poder político.

Ora, num estado dito de direito democrático, onde a promiscuidade e o concubinato políticos entre os 3 poderes são o critério da verdade e da justiça, que mais se pode esperar do que a confusão e anarquia, porque a justiça anda pelas ruas de amargura na medida em que o sistema judicial do País não funciona, porquanto está infiltrado e corrompido pelo poder Executivo que detém todos os meios e recursos para o pleno exercício do poder.

É todo este estado de coisas que caracteriza e tipifica a República de Moçambique, cuja Constituição não passa de uma letra morta que só interessa quando isso convém ao regime e às suas elites, mas não à Sociedade. Logo, o cidadão comum fica entregue à sua sorte, porque a justiça é só para os eleitos do poder Executivo.

6. Papel fiscalizador dos partidos políticos na oposição

As competências dos Partidos Políticos estão clara e inequivocamente definidas na Constituição e na própria Lei dos Partidos (Lei N.º.7/1991, de 23 de Janeiro). Por isso, o simples facto de já existirem disposições legais para o exercício do direito de controle, deveria ser suficiente para os Partidos Políticos usufruírem dessa prerrogativa jurídico-legal. Mas não é isso que acontece, porque ao Executivo não interessa tal controle. É interferência num órgão de soberania, conforme se diz.

O preâmbulo da Lei n.º. 7/1991 e o artigo 14 da mesma Lei são pura e simplesmente ignorados, levando-nos a crer que reina uma grande desonestidade cultural no seio do Executivo. E, hoje mais do que nunca, a fiscalização e controle são absolutamente necessários, tendo em conta que o maior inimigo que se tem que enfrentar é a corrupção institucionalizada, desde o topo da hierarquia governativa à base.

O poder Executivo parece ter medo da democracia, porque esta constitui uma grande ameaça para os cultores da corrupção e, como tal, o controle do Poder Político pela Oposição não pode interessar, nunca, a nenhum Governo que, na prática, não quer nada com a democracia participativa, a qual implica, necessariamente, o princípio da inclusão na gestão da “**res publica**” conforme preconiza “**Agenda 2025 - VISÃO E ESTRATÉGIAS DA NAÇÃO**”, até porque, uma coisa é certa: **o povo moçambicano, há muito que tem a percepção que, por exemplo, o sistema judicial moçambicano é corrupto, por isso, perdeu confiança nele e exige maior integridade no sistema.**

As medidas de controle só poderiam vir dos Partidos Políticos na Oposição, caso eles dispusessem de recursos, espaço político para o efeito desejado. O que

acontece, porém, é que, havendo necessidade de determinação no controle e combate à corrupção, qualquer observador externo fica com a impressão de que os Partidos Políticos na Oposição são apáticos e insensíveis à problemática da corrupção, o que não é verdade, pois, aqueles Partidos estão limitados, para não dizer política e psicologicamente domesticados para não incomodarem o poder político estabelecido, porque vivemos num Estado, onde não se respeitam os valores da Ética e da Moral. Prevalece a lei da selva, no nosso País.

Numa situação deste género, só resta aos Partidos políticos na Oposição, estabelecer uma aliança forte com os órgãos de comunicação social nacionais e internacionais para fazerem valer o seu papel e passar a mensagem, porque os Média têm um papel incrível para o combate à corrupção. Por isso, uma imprensa forte, independente e objectiva pode desempenhar um papel determinante para a educação dos cidadãos no combate à corrupção, aos desmandos do Governo.

Dado que vivemos numa democracia emergente, é imperioso despertar e desenvolver no cidadão a consciência nacional e de cidadania assumida de tal maneira que todo e qualquer cidadão, independentemente da sua filiação político-partidária ou não, possa exercer o controle do Poder Político. E mais do que um mero processo de consciencialização política para uma cidadania responsável, **“a formação integral - a formação moral, ética, cívica e patriótica”** é uma necessidade imperiosa para o Estado moçambicano.

7. Conclusões

O controle do Poder Político pela Sociedade é a essência da democracia, da mesma forma que a separação dos poderes é o segredo para o sucesso de um Estado de direito democrático em qualquer País que tenha enveredado pela via democrática, no longo e sinuoso processo de criação de condições necessárias para um desenvolvimento social, económico e cultural equilibrado e sustentável, sendo a inclusão social a pedra de toque que os governantes e os líderes dos Partidos Políticos no poder nunca deveriam rejeitar ou menosprezar, se quiserem lograr sucessos na sua acção governativa.

O diálogo franco, aberto e permanente entre as forças políticas em cena, no poder ou na Oposição, contribui substancialmente para a paz e estabilidade política e social, as quais constituem, **“ipso facto”**, condição necessária (**“sine qua non”**) para o desenvolvimento integral do homem – cidadão, à luz dos princípios subjacentes à filosofia do humanismo pluridimensional em que o cidadão ocupa, justa e merecidamente, o seu lugar, podendo, assim, participar com o seu saber e experiência na grandiosa e nobre missão de edificar um Estado de direito democrático, onde há espaço para todos, sem exclusão social, política e económica de ninguém.

Tenho dito. Muito obrigado.

Civil Society Coming of Age in Africa A Force to be Reckoned With? A Malawian Perspective

Rafiq Hajat

- ◆ Institutional – as an organization or a set of organizations,
 - ◆ Functional – making of rules, and recourse to coercion – monopoly over the legitimate use of physical force.
-

Definition of State

Most definitions of “State” tend to emphasis on three characters, namely:

- ◆ institutional – as an organization or a set of organizations,
- ◆ functional – making of rules, and
- ◆ recourse to coercion – monopoly over the legitimate use of physical force.

The state is a set of organizations invested with the authority to make binding decisions for people and organisations juridically located in a particular territory and to implement these decisions using, if necessary, force (Reuschmeyer & Evans: (1985). Political leaders have generally sought to head a transformative state. They see it as an organization that can dominate every corner of society. It should dictate the rules of daily behaviour or authorise and defend other social organizations to undertake some of those tasks. State leaders attempt to create an aura of invincibility about the state. The State has been presented in a way that overstates its power and autonomy. All too often, the focus has been on the leadership at the very top, as if it alone constitutes the state, as if its collective will is re-created faithfully throughout the labyrinth of state branches and bureaus. But the state surely consists of far more than this.

The Junctures of State and Societies

It is impossible to understand Society without the state. The formation of the state has transformed and activated modern societal structures. If society is the outermost limits with which people identify, then it is the state that initially determines those limits or social boundaries. That does not mean that the state simply moulds the groups that make up society. Indeed, interactions of state and society are mutually transformative. The results of the engagement and disengagement of states and other social forces are tangible,

even momentous, but outcomes rarely reflect the aims and wills imbedded therein. Local interactions cumulatively reshape either the state or other social organizations, or most commonly, both. These interactions are the foundation of the recursive relationship between the state and other social forces. E.g. in Senegal, the state itself came to be based on a system of patronage, in which chiefs and other local level authorities exercised a tremendous degree of discretion in local arenas.

Civil Society

Recently in Latin America, Eastern Europe and even Western Europe, there has developed a discourse that considers the possibility of civil society versus the state more seriously. Even among those holding this position, the strain between civil society and the state is seen in overarching terms between these two integrative entities. Civil society is still an aggregate of diverse interests which, on one level pull in a single direction. Together, they attempt to oppose the state's moral order and impose one of their own. Such a view of civil society has several limitations. Various social forces are not always aggregative and inclusive, leading to a hegemony of fundamental ideas.

Society and Civil Society are not synonymous; the heterogeneous struggles in society's multiple arenas of domination and opposition in which social forces pull in different directions also affect the state profoundly. The way the concept of civil society is commonly used leaves no room for these dispersed struggles over society's moral order.

Civil Society encompasses only one portion of what has become a complex and diverse associational paradigm. What distinguishes those groups that are incorporated in Civil Society from other associations, is their partial nature. They are separate from but address the state. Society as a whole may include other organized components which strive to make their own rules and institute their own moral order, without addressing the state directly. Goals of these groups and goals of the state are often mutually exclusive.

State – Civil society relations in the African context

In both African politics and theory, the definitional battle over civil society has not yet been resolved. Much as academics agree on this conceptual confusion, they do not hesitate to use it in attempting to understand the social and political changes in Uganda and the silent revolution of the people in Zambia. Mukyala-Makiika treats civil society as a set of organised social, economic, cultural and professional groups beyond the direct control of the state. Civil society is seen as a network of institutions and organised social groups where legal and economic conditions encourage citizens to freely organise activities and to influence public policy.¹ M. Makiika also presents civil society as an instrument of

¹ Ackson Kanduzza, *Popular Struggles, Civil Society and Democratic Governance in Africa*, in United States of Africa? Edited by Eddy Maloka, Africa Institute of South Africa, Pretoria, 2001, p111.

governments in power which, seek to popularise certain sections of society and also to marginalize organised opinion that is often deemed as oppositional.

Notwithstanding the lack of clarity over its composition and whose interest it serves, civil society plays the vital role of a conduit between the government and the people. The inability of African governments to fulfil responsibilities and popular expectations has paved the way for a different perspective of the governmental role with an emphasis on the role of non-state actors namely, civil society and the private sector in providing basic social services to the people. This alternative view defines the role of government as facilitator for the other actors, in other words, the private sector 'sows' whilst the government 'steers'. The crisis of democratic governance confounding Africa's development is largely due to a failure to forge a visible symmetry between the power of the state and that of the people at the grassroots. The way forward lies in a complete re-ordering of the links between state and society in such a way that reciprocity forms the basis for resolving the contentious issues of rights and obligations. ²

Civil Society institutions are not new in Malawi, however, their focus and strategies have changed dramatically with the coming of democracy. Civil society has played and continues to play a crucial role in the country's democratisation process, but this has largely been event driven, and hence unsystematic in its efforts to engage both the state and society in a sustained process of political transformation.³ Elections were the main events that brought some of the institutions together and after elections they are hardly noticed or tend to wither away.

Malawi: Sequence of Events

- ◆ 8th March 1992 - Pastoral letter issued by the Churches, which brought simmering tensions to the surface and ignited a popular movement for change from one party rule to a multi party dispensation.
- ◆ 1993 – A Referendum held by Dr. Banda, who believed that the people of Malawi would overwhelmingly vote for his rule with the Malawi Congress Party. He suffered a crushing defeat when the people voted decisively for change.
- ◆ 1994 – 1st Democratic General Elections in which the United Democratic Front (UDF) swept to power under the leadership of Dr. Bakili Muluzi.
- ◆ 1995 – A Constitutional Consultative Conference took place at the magnificent palace that had been constructed at huge cost by Dr. Banda in Lilongwe. This conference provided a window of opportunity for Civil Society Groups and other sections of Society such as Traditional Authorities to contribute their views and aspirations for inclusion into a new State Constitution.

² Balogun, 1998: 32-48

³ Wiseman C. Chirwa, Civil Society in Malawi's Democratic Transition, in Malawi's Second Democratic Elections – process, Problems and Prospects by Ott, Phiri and Patel (ed), Kachere, 2000.

Repeal of Recall provision

This provision in the draft Constitution empowered constituents to recall their Member of Parliament if they felt that the elected Member was not representing them adequately. When Parliament met to deliberate on the new Constitution, the M. P.'s resolved to delete the recall provision that had been vigorously advocated during the Constitutional Conference since it was deemed to be impracticable and disruptive. Civil Society voiced concern but was largely ignored. However, this issue started to raise unease about the efficacy of checks and balances that were supposed to counteract dominative tendencies in institutions of Government.

Strangers in the House case

This landmark case revolved around an issue of overlap between the executive and legislative arms of the State. The contentious overlap was caused by the fact that the President had appointed some Ministers from Members of Parliament, thus creating an anomaly in which some M. P.'s would, in reality be wearing two hats – executive and legislative whilst sitting in Parliament. This bestowed inordinate power on some Members thereby resulting in imbalances in the power equation between the Executive and the Legislature. The courts initially ruled against M.P.s wearing two hats, however this was subsequently overturned by the Supreme Court and the situation still persists.

NGO Law

Of late, there has been a tremendous upsurge in NGO activity in Malawi in various sectors such as Human Rights, Governance, Health and Education. This law endeavoured to establish measures by which Government could retain some control over NGO activities, some of which were deemed to be oppositional.

There was intense national debate and some concerted advocacy campaigns against the act on the grounds that it contravened the freedom of association provision in the Constitution by forcing NGOs to register as members of the Council of Non-governmental Organisations (CONGOMA). However, most MPs seemed to turn a deaf ear and the bill passed through Parliament. The following example shows the tone of the debate adopted by Civil Society Groups.

Furthermore, CHRR is also extremely concerned over the government in that instead of coming up with legislation that will improve human rights; there are doing the opposite. A situation which if not seriously intervened will lead the country to one party dictatorship. For example government is increasingly initiating legislation that are undermining some of fundamental freedoms contained in the constitutions such as Constitutional Amendment of section 65 on defection which forfeits the political rights of members of parliament in a similar way the forfeiture act of 1962 under the one party dictatorial regime forfeited the right to

property of citizens; and the NGO law of which some of its provisions such compulsory legislation to the Council of Non-governmental organizations undermines the freedom of association among others. It is, therefore also sad to note that the president assents to such laws if he is really indeed serious in the promotion of human rights. (Centre for Human Rights and Resources)

Constitutional Amendments

Since the second elections in 1999 in Malawi, Constitutional amendments that presage serious ramifications on the future of Constitutionalism and democracy have emerged as a major area of concern. Frequent and controversial Constitutional amendments have been further compounded by gross violations of the principles of separation of powers and checks and balance between the three organs of government, such that the executive has acquired vast governmental powers at the expense of the other two organs of government.

Abolishment of Senate

The Constitution of Malawi originally provided for a bi-cameral legislature, which comprised of the Legislative Assembly and the Senate. This was intended to provide a system of checks and balances in formulation and passage of legislation, as well as to provide a forum for special interests such as Traditional Authorities who may not find adequate representation in the lower house. In 2000, Parliament resolved to abolish the Senate, by amending the Constitution, notwithstanding the fact that the Constitution expressly forbids the abolishment of any institution that has been enshrined within it.

The decision was challenged in the courts by Civil Society Groups, but the courts surprisingly ruled in favour of the abolishment. This issue is still contentious and may yet see a revival of debate and advocacy for reinstatement of the Senate.

Amendment of Section 65 Crossing the Floor

In the year 2001, the amendment to section 65(1) passed by the National Assembly, dealing with the process by which a seat could be declared vacant by the Assembly caused great public furore.⁴ Though clarity on section 65 was absolutely necessary, the cause of intense concern was that the amendment went way beyond its limits to propose that, where a member who, at the time of his/her election, was a member of a political party represented in the National Assembly joins any other party or association or organisation whose objectives or activities are political in nature, his/her seat should be declared vacant. Thus, the Act seriously curtailed the freedom of assembly and freedom of participation and was widely condemned by opposition parties and civil society. Notwithstanding the

⁴ Section 65(1) Amendment NO 2 Act 2001.

concerns expressed and numerous presentations on the issue, the National Assembly managed to amass the requisite 2/3rds majority and the bill became an Act.

Impeachment attempt of Judges

In November 2001, the most severe challenge to judicial independence in Malawi, which caused great alarm, and anxiety to the nation was the petition for removal of three judges by the Parliament to the President. Over 113 members out of the 193 members of the House signed the petition in the November 2001 sitting of the Assembly. The removal of the judges was sought on grounds of misconduct and incompetence. The action of the Assembly generated wide condemnation from within and outside the country – as can be seen in the following statement from the Human Rights Consultative Committee.

Civil society is perturbed by the intention of Parliament to summon three high court judges for impeachment - a move which will instil fear and uncertainty among members of the judiciary and may coerce our Judges into compromising their noble profession, lose their integrity and undermine the independence of the Judiciary that is vital as a pillar of Democracy. We therefore call upon Parliament to revisit the scenario and withdraw the motion.

Though the Constitution has bestowed such powers on Parliament, we appeal to our Members of Parliament not to abuse their power as in this particular case where the allegations pertaining to the partisanship of the three judges in question, is unfounded. In addition, we wholeheartedly support the action taken by the Law Society to petition the president in order to use his prerogative in order to intervene in the matter.

Parliament must, at all costs, avoid politicisation of the Judiciary as the alternative would inflict irrevocable damage to our fledgling democracy. (HRCC 1/11/01)

The issue was finally resolved when the President declined to impeach the judges and referred the matter back to the Judicial Commission for review.

Freedom of Expression

In Zambia, during the 2001 Assembly elections, the Police administered the public order Amendment Act in a discriminatory manner. Opposition parties were not allowed to assemble, even when the seven days notification was given, whilst ruling party members could assemble without police permit or interference. Several cases of arrest of opposition party officials and cadres were witnessed during the pre-election period. Police did everything to frustrate the opposition parties campaigning for the elections. Other cases involved violence and intimidation.

In Malawi, there are many instances where the police resorted to force and violence to quell peaceful demonstrations. The use of tear gas canisters and firing live bullets are common to disperse peaceful protest marches whether it is on university campuses or

civil society organised protest marches. When sensitive bills are introduced in Parliament, there is a call to ban demonstrations as was evinced during the debate on the presidential open term issue.⁵

The Role of the Media

The Media in Malawi has come a long way. There is a great amount of progress, quantitatively and to an extent qualitatively too, in both the print media and in the electronic media. However, the level of progress of these two types of medias varies. While the press has acquired considerable freedom, the Malawi Broadcasting Corporation has obstinately resisted change. Other private radio stations like Capital radio have picked up well to echo the nation's voice on burning national issues, but their coverage is limited to mostly urban areas. Television Malawi, which started as a propaganda tool during the 1999 elections is gradually widening its scope towards becoming an important arm of the media in formulating public opinion. TV Malawi's coverage on Parliament is a particular case in point.

Much as media functions in a democratic environment, it is not yet completely free of fear and intimidation. Local media organisations have remained weak. They have, for instance, been in conflict with one another, poorly staffed at times, with little management expertise, and continually short of funds.⁶ Journalists and reporters are firmly under the control of management, which has the final say in the content of publication. The media industry in Malawi poses some serious questions about its role as the fourth pillar of democracy – the so called “Fourth Estate” first coined by Lord Beaverbrook, but the following article from the Chronicle vividly announces the fact that the independent media is still alive and kicking in Malawi and, with some support and encouragement, could surpass itself as the voice of Civil Society and Society as a whole.

New life presidency - Bill Malawians fight again!

By Chronicle reporters

Despite attempts by President Bakili Muluzi to deny accusations of his desire to become Life President, concerns still exists that an amendment to section 83 (3) of the Constitution which seeks to remove limitations on the president's tenure of office will effectively do that for him. _An amendment will create an enabling environment for him to retain the presidency permanently_. This view was held by a cross section of Malawians meeting at a day long national conference in Lilongwe who bemoaned the recent development in which an Alliance for Democracy Member of Parliament Khwauli Msiska is to table a bill that proposes the removal of the limit in the Presidential term in the National Assembly. Representatives from

⁵ The Nation, 2002

⁶ Article 19, At the Crossroads: Freedom of Expression in Malawi March 2000.

the Roman Catholic Church, CCAP, Church NGOs, Carer, Women Voice, Concerned Citizens of Zomba, legal experts, students from Chancellor College, Chiefs and Traditional leaders said they do not see any point in going back to the same 1993 scenario in which, for the sustenance of democracy and a fear of creating another dictator, a maximum of two 5 year terms was chosen. Legal expert and Professor of Law at Chancellor College in Zomba, Edge Kanyongolo who participated in the 1993 drafting of the Constitution which insists on the term limits to avoid the nation from experiencing again the dictatorial leadership like that of Dr. Hastings Kamuzu Banda's expressed concern that the war had resurfaced. _For how long will people of Malawi have to struggle?_ He asked adding, _do we need to repeat the suffering over and over again?_ asked Kanyongolo who pointed out that the word "Third Term" was misleading innocent Malawians because the bill is actually talking about a "Life Presidency". Chairman for the Malawi Human Rights Consultative Committee, organisers of the conference, Rodgers Newa said the bill to be presented as a Private Members Bill has raised eye brows because of the fact that it's processing has been so fast and government resources are said to have been used in its preparation. Support for a Private Member's Bill is costly and usually, chances for a private bill to go through are slim, contrary to what we have seen with this particular Bill,_ said Newa who questioned further the procedures the Member of Parliament had taken to solicit views of his constituents. The conference also questioned why such an important bill should come as a Private Member's Bill rather than a bill proposed by the Law Commission and supported by Ministry of Justice and Cabinet. On the chiefs' entourage to Sanjika State Palace to express their support for the Amendment Bill as representatives, Chief Kuntaja from Blantyre disclosed that no consultations were made with villagers at home. "As you know, with our little resources we could not gather all villagers and ask them their views about the third term," said Chief Kuntaja who said they, as chiefs are only able to organise meetings that bring together group village headmen who theoretically represent the villagers. But Group Village Headman Che Makungula from Zomba said invitations to government organised meetings came under the guise of development meetings but the hidden agenda which was on the third term issue was presented towards the end only. Chiefs were driven into supporting the idea out of fear. "The meeting that started with discussion on development projects in their respective areas ended with the third term issue. Chiefs who for fear spoke in favour of it were carefully chosen to speak at Sanjika," said Group Che Makungula. One Chief Kuntumanji was condemned by the DC for Zomba and politicians and was called a "mad person" for refusing to talk to a TVM crew about the issue. The Group said the issue to be tabled before parliament is badly timed because it has been introduced at a time when many Malawians are moaning over their brothers and sisters who have died of hunger related illnesses that has struck the entire nation due to government's negligence. Reverend Nyirenda from Livingstonia Synod expressed concern that Muluzi, who worked hand in hand with the Church, NGOs, human rights groups and the civil society in the fight against the dictatorial leadership by taking part in the drafting of a constitution that limited the office of presidency to two terms is not coming out in the open "to say NO to third term. " "In 1993 we were involved and we worked together and now they don't need us. They don't even want to consult us," said Nyirenda adding that the two year term that

was put in place has not been tested at all. Rev. Father Mgungwe of the Roman Catholic Church said it would be blasphemous before God if Parliament allows this bill to pass. The reverend warned that just as chiefs were manipulated, church leaders as well could fall into such temptations. At the end of the meeting, the members of civil society made an appeal to Parliamentarians, the Speaker of Parliament and indeed the President not to allow the process of amending the Constitution to go ahead. They further appealed to the President and the Police to allow citizens to demonstrate freely, without let or hindrance as provided for in the Constitution. They additionally appealed to chiefs and others holding public office to refrain from allowing themselves from being manipulated by anyone for short-term gains.

(The Chronicle Newspaper)

Open term amendment

The Private Members Bill to amend the Constitution presented by Karonga Nyungwe, Khwauli Msiska of AFORD in July 2002, proposed to amend section 83 (3) of the Constitution in order to remove the limitations on the Presidential term of office. The argument was that this provision infringed on the people's power to elect a person of their choice to the presidency to renew his or her mandate for as many times as they may wish him or her to serve. This was seen by Civil Society as a blatant bid by the incumbent to extend his tenure in office for another term or, even worse, indefinitely.

The furore that ensued was reminiscent of 1992-1994, when the pro democracy movement was at its height. Accusations were rebuffed by counteraccusations and the fabric of Malawian society seemed to become extremely polarised between pro third term and anti third term lobbies. The following Press Release from the Public Affairs Committee cogently sums up the Civil Society position on the matter and also touches on a number of peripheral, but related issues:

To: Media Organisations

DATE: 29 April, 2002

Sttatement on the third term issue

The Public Affairs Committee (PAC) wishes to state its position on 'The Third Term Issue,' which recently has received wide attention in the media. We are convinced there is a possibility for the Malawi Government, sooner or later, to table a bill proposing to amend section 83 (3), which limits the tenure of the President to two consecutive terms. It is expected that this bill would propose an extension of terms the president may serve.

We also recognise that a political campaign on the same issue is being openly waged mainly by functionaries of the ruling party, United Democratic Front (UDF). Some UDF functionaries, and some party leaders at different levels, are advocating for a constitutional amendment to

allow the incumbent, Dr. Bakili Muluzi, to contest for a third term in the next Presidential Election in 2004.

Our observations on the issue

The proposal to change the constitutional tenure of office for the president is an issue of national importance and cannot be left to partisan interests. We wish to first put down a number of key observations with regard to the subject.

The limitation of the president's tenure to two consecutive terms is one of the key principles in the Malawi constitution duly agreed by stakeholders during the formulation of the constitution in 1994 -95. We are concerned that the likely effect of the proposed amendment will be to erode a principal element of the constitution as originally framed. This could pave way to the further weakening of the constitutional order; hence provide fertile ground for retrogressive politics.

When it was decided that under the new political dispensation tenure of the president be limited to two consecutive terms that, in itself, provides an assurance that power will not be grossly abused by the leader. It was obviously calculated to safeguard the future from a repeat of Dr. Kamuzu Banda's autocratic rule that lasted for more than 30 years. That dictatorial regime did not arrive at that level by accident; it was rather by a crafty and gradual accumulation of power at the center and finally into the hands of one man, who had the state machinery at his disposal.

As it is, there is no guarantee that a similar thing will not happen. The removal or alteration of the provision will put to jeopardy any attempt at good governance.

Section 83(3) ensures that the President is accountable to the people even after his term of office. Extending the terms does not provide any meaningful possibility to hold a leader accountable for his tenure of office; it is an open door to the Life Presidency.

Left to itself, human nature everywhere in the world has the great potential and propensity to gravitate towards the abuse of power and corruption. For Malawians, Dr. Banda remains a complete and convincing example. We believe that the constitutional provision, section 83(3), ensures that this tendency in human nature is controlled so that a leader is enabled to exercise power in a rational, proper and respectable manner knowing at the end of it all he/she will be held accountable to the people.

From the look of things, the campaign for the third term appears to be personalised, as it is revolving around the incumbent, Dr. Bakili Muluzi. Such a basis for amending the constitution is against the very spirit of the constitution and principles of Rule of Law.

Role of parliament and state media

Our experience with constitutional amendments indicates that most Members of Parliament have not bothered to solicit views of their constituents on constitutional amendments. Instead they have been guided by the dictates of political party power alignments and their own personal

interests. Examples range from the repeal of the recall provision in 1995 to the alteration of section 65 against Law Commission recommendations. Hence, it is highly possible for Parliament to mis-represent the views of Malawians on constitutional amendments, and on the third term issue in particular. We also note that the advocates of the third term are enjoying the support of state broadcast media. We are amazed that some journalists and media organisations are advocating the third term issue instead of reporting on the views of society on the issue. The public media do not seem to have developed to a level where they can fairly accommodate different views. Such an environment and level of institutional development cannot facilitate democratic decision-making on a key issue such as this one.

A call to legislators and citizens

We believe the observations above outweigh any reasons that there might be for amending the constitution to allow an extension of presidential terms. In view of this, we urgently appeal to government to desist from tabling any bill proposing amendment of section 83 (3) of the constitution. We do oppose any attempt at amending the Malawi Constitution to accommodate a third term for the presidency. This would be a violation of the constitution and its legitimacy.

We urge all MPs to strive to serve the best interests of their constituents in all matters pertaining to the legislative process in Parliament. PAC's conviction is that the National Assembly should be spending valuable resources on decisions that will reduce poverty in this country rather than on techniques that achieve political advantages for a few individuals.

In the same vein, we appeal to all Malawians across the political divide to cooperate in opposing any efforts to erode this fundamental element of our constitution. Democracy invites you one more time to make a contribution to its consolidation.

Very Rev. Constantine A. Kaswaya
PAC CHAIRMAN

Conclusion

Democratic principles must be reconciled with democratic processes which, in turn, legitimise governmental actions. Democratic process is achieved by ascertaining the will of the people through formal institutional channels such as the media, political parties, pressure groups, trade unions and through informal channels. The resultant feedback should then be assimilated and incorporated in the governmental process.

Clear, unequivocal expression of opinion is the most powerful weapon at the disposal of the people in a democratic dispensation. No serious politician can afford to disregard the voice of the people. Creative people should therefore, devise new ways through which the voice of the people can be expressed in the most stentorian manner. These strategies must then be put into action by all organisers and activists to harness public support and generate a rumbling groundswell that will be heeded by all politicians. Only then, will the people in power take heed, for they dare not disregard the very foundations of their corridors of power. This is the ultimate weapon – but it should only be used as a last resort, only when all efforts at communication and co-operation have failed. We often tend to forget that we live in the same country, within the same communities, and we will all drown if the boat is allowed to sink. The theme, therefore, should be to work together towards common goals and a shared vision – not pull in opposite directions towards certain destruction.

“Eternal vigilance is the price of Democracy” – Harold Laski