



IPAD
Instituto Português
de Apoio ao Desenvolvimento

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

RELATÓRIO FINAL – SUMÁRIO EXECUTIVO

(FEVEREIRO 2011)

RELATÓRIO

www.ces.uc.pt
centro de estudos sociais

Equipa de Investigação:

Boaventura de Sousa Santos (co-coordenador)

João Carlos Trindade (co-coordenador)

Maria Paula Meneses

Conceição Gomes

José Mouraz Lopes

João Pedro Campos

Bruno Sena Martins



IPAD
Instituto Português
de Apoio ao Desenvolvimento

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

RELATÓRIO FINAL – SUMÁRIO EXECUTIVO

Equipa de Investigação:

Boaventura de Sousa Santos (co-coordenador)

João Carlos Trindade (co-coordenador)

Maria Paula Meneses

Conceição Gomes

José Mouraz Lopes

João Pedro Campos

Bruno Sena Martins

RELATÓRIO

www.ces.uc.pt
centro de estudos sociais

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

RELATÓRIO FINAL - SUMÁRIO EXECUTIVO

A. APRESENTAÇÃO, OBJECTIVO GERAL E EQUIPA DE AVALIAÇÃO

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

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

S.3. O objectivo geral da presente avaliação foi, assim, apreciar o contributo da Cooperação Portuguesa no reforço das capacidades dos sistemas nacionais de justiça e no seu fortalecimento, determinar se a ajuda portuguesa contribuiu para uma maior acessibilidade e melhor

acesso do cidadão à justiça, bem como identificar novas áreas de cooperação, considerando boas práticas e as lições aprendidas.

S.4. A equipa de avaliação externa foi constituída por 7 investigadores, de várias nacionalidades e espectros de formação na área do Direito, da Sociologia e da Antropologia. O trabalho de campo decorreu ao longo do ano de 2010, sendo que as deslocações aos vários países africanos visitados, decorreu durante o segundo semestre de 2010.

B. ABORDAGEM METODOLÓGICA

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

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

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

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

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

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

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

S.12. O retrato das transformações que marcaram o quadro institucional (Capítulo 6) português nos 10 anos em apreço é instrutivo das muitas transformações e dinâmicas que, a serem tidas em conta, necessariamente implicam um olhar capaz de reconhecer o carácter multifacetado e fluido da ajuda portuguesa. Mas a necessidade de transcender perspectivas monolíticas ganha renovada pertinência quando está em causa a avaliação da ajuda portuguesa em 5 países, por duas ordens de razão: primeiro, pelo facto de 5 países distintos implicarem realidades distintas, seja no lugar que a justiça assume na organização de cada uma das sociedades nacionais, seja na relação de cooperação historicamente desenvolvida entre cada Estado parceiro e Portugal para este sector; segundo, pelo facto de, tal como em Portugal, ao longo dos dez anos em avaliação terem ocorrido importantes mudanças ao nível das políticas, das instituições e das lideranças em cada um dos países parceiros.

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

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

S.14. A concretização de uma qualquer política de cooperação na área da Justiça que pretenda afirmar a ideia de Estado de Direito numa sociedade democrática exige, assim, um efectivo compromisso pelos Estados na implementação dos princípios democráticos e na consecução dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM). Se por um lado a implementação do Estado de Direito, assente no Estado de Justiça, deverá

emergir como um referencial na cooperação de acordo com os ODM, por outro lado é importante que a ajuda ao desenvolvimento, na justiça como noutros sectores, consiga assentar num diálogo informado entre os princípios que se promovem e as especificidades que marcam, no terreno, as realidades dos países parceiros da cooperação.

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

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

S.17. A questão da pluralidade de ordens jurídicas é valiosa *per se* na medida em que assinala a co-existência de legalidades tantas vezes

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

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

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

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

D. PRINCIPAIS LIÇÕES E RECOMENDAÇÕES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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