

Para lá dos códigos. O papel do Estado e a heterogeneidade do pluralismo jurídico em moçambique*

SARA ARAÚJO¹

*Investigadora do Centro de Estudos Sociais
Doutora em “Direito, Justiça e Cidadania no Século XXI”
pela Universidade de Coimbra*

Resumo: O pluralismo jurídico é hoje um tema clássico da antropologia e da sociologia do direito. Apesar do longo percurso de reflexão teórica e evidências empíricas que converte em anacrónica a ideia de monopólio estatal de produção do direito e administração da justiça, o tema não se esgotou. As discussões conceptuais, as controvérsias sobre o significado político da pluralidade jurídica e a diversidade de formas que este fenómeno assume asseguram a atualidade e a relevância da investigação continuada nesta área. Este texto explora a complexidade, a riqueza e a heterogeneidade do caleidoscópico jurídico da sociedade moçambicana.

* Este texto resulta de reflexão parcialmente produzida no âmbito do projeto de investigação “ALICE, espelhos estranhos, lições imprevistas”, coordenado por Boaventura de Sousa Santos (alice.ces.uc.pt) no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra – Portugal. O projeto recebe fundos do Conselho Europeu de Investigação, 7.º Programa Quadro da União Europeia (FP/2007-2013) / ERC Grant Agreement n. [269807]. Parte do trabalho de campo a que recorre foi recolhido no âmbito de uma investigação sobre a reforma da justiça em Moçambique realizada entre 2003 e 2005 numa parceria entre o Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES) e o Centro de Formação Jurídica e Judiciária de Moçambique (CFJJ).

¹ Sara Araújo é, ainda, co-coordenadora do Projeto “ALICE, Espelhos Estranhos, Lições Imprevistas”, que assenta na reflexão e na investigação a partir das Epistemologias do Sul. Fez parte do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa e do Centro de Formação Jurídica e Judiciária de Moçambique. Em 2004, ganhou o prémio Agostinho da Silva, atribuído pela Academia de Ciências de Lisboa, com um trabalho sobre pluralismo jurídico em Moçambique.

Entre o período colonial e o presente, foram várias as transformações radicais que o Estado moçambicano atravessou e influenciaram o tipo de relação que foi assumindo com a pluralidade jurídica, por vezes excluindo as justiças comunitárias ou ignorando-as, outras vezes integrando-as, apropriando-se da sua legitimidade. A substituição oficial dos modelos políticos nunca rompeu definitivamente com o passado. As culturas políticas e jurídicas e as estratégias do Estado, presentes e passadas, cruzam-se com as dinâmicas locais e internacionais, constituindo virtualmente, em cada momento e em cada espaço, cenários específicos, tantas vezes surpreendentes. Esta complexidade não vigora apenas ao nível das instituições comunitárias, mas também do Estado, marcado por um acentuado pluralismo jurídico interno. Estudar as dinâmicas jurídicas neste contexto não pode limitar-se ao que está previsto na legislação, foi escrito nos livros de história ou em narrativas universalistas. A grande complexidade torna o processo de investigação mais exigente e os estudos de caso menos generalizáveis, mas faz da realidade em questão um campo privilegiado para o exercício de uma ecologia de justiças, que confronta a concepção liberal do direito e da justiça e as hierarquias impostas pelo cânone do direito moderno pelo (re)conhecimento da diversidade jurídica. O artigo divide-se em dois momentos principais: uma leitura histórica das opções estatais para lidar com a pluralidade, bem como de algumas estratégias usadas localmente para acatar ou resistir seletivamente às imposições centrais; e quatro retratos bem diferentes do pluralismo jurídico em Moçambique resultantes de um exercício de ecologia de justiças realizado em diferentes zonas do país.

Palavras-chave: Pluralismo jurídico, ecologia de justiças, Estado heterogéneo, palimpsesto de culturas políticas e jurídicas, Moçambique

Abstract: Legal pluralism is currently a classic theme of anthropology and sociology of law. Despite the long journey of theoretical reflection and empirical evidence that construes the idea of state monopoly of production of law and administration of justice into anachronistic, the issue has not been exhausted. The conceptual discussions, the controversies regarding the political significance of legal plurality and the diversity of forms that this phenomenon assumes ensure the timeliness and relevance of continued research in this field. This paper explores the complexity, richness and diversity of the legal kaleidoscope of Mozambican society. Between the colonial period and the present day, the Mozambican state underwent numerous radical transformations which influenced its relationship with legal plurality, at times excluding community justices or ignoring them, at times integrating them, appropriating its legitimacy. The official replacement of political models never definitively broke with the past. The political and legal cultures and State strategies, past and

present, intersect with local and international dynamics, virtually constituting, at every moment and in every space, specific, and very often surprising, scenarios. This complexity does not only apply to community institutions, but also to the state, marked by a profound internal legal pluralism. The study of legal dynamics in this context cannot be restricted to what is stipulated by law, written in history books or in universalist narratives. If the great complexity requires a demanding research process and inhibits the generalisation of case studies, turns the reality at issue into a privileged field for the exercise of an ecology of justices, confronting the liberal conception of law and justice and hierarchies imposed by the canon of modern law with the (re)cognition of legal diversity. The article is structured in two main stages: a historical reading of state options in dealing with plurality, as well as some local strategies to selectively accept or resist central impositions; and four very different depictions of legal pluralism in Mozambique resulting from an exercise of ecology of justices in different areas of the country.

Key words: Legal Pluralism, ecology of justices, heterogeneous State, palimpsest of political and legal cultures, Mozambique

Introdução

O pluralismo jurídico é já um tema clássico da sociologia e da antropologia do direito. Pensar hoje a produção do direito e a administração da justiça como monopólio do Estado e dos tribunais judiciais é manifestamente uma abordagem anacrónica. Um longo percurso de reflexão teórica e evidências empíricas mostrou que as paisagens jurídicas extrapolam os códigos estatais e a justiça que cabe no interior dos tribunais judiciais, revelando outros direitos e outras instâncias jurídicas como elementos de horizontes, mais ou menos complexos, de direito e justiça. As grandes discussões teóricas, que acompanham os estudos do pluralismo jurídico, onde cabe o inesgotável debate sobre o conceito de Direito, e as controvérsias sobre o significado político da pluralidade jurídica e a diversidade de formas que este fenómeno assume asseguram a atualidade e a relevância da investigação continuada nesta área. Este texto não explora o debate conceptual e centra-se sobretudo na complexidade e na heterogeneidade do caleidoscópio jurídico da sociedade moçambicana.

Em Moçambique, o pluralismo jurídico é um fenómeno particularmente interessante pela quantidade e diversidade de ordens normativas e de instâncias de resolução de conflitos que atuam na sociedade; pelas

várias estratégias que, ao longo da história, o Estado usou para integrar ou excluir a pluralidade; pela forma como esta se manifesta no interior das próprias instituições estatais e pela imprevisibilidade dos cenários locais. Neste contexto, estudar as dinâmicas jurídicas é um desafio que não pode limitar-se ao que está previsto na legislação, foi escrito nos livros de história ou em narrativas universalistas. Se esta complexidade torna o processo de investigação mais exigente e os estudos de caso menos generalizáveis, faz do pluralismo jurídico um campo privilegiado para o exercício de uma ecologia de justiça (Araújo 2014), um instrumento ao serviço da sociologia das ausências (Santos 2006) que procura confrontar a conceção liberal do direito e da justiça e as hierarquias impostas pelo cânone do direito moderno através do (re)conhecimento da diversidade jurídica.

Este texto divide-se em dois momentos principais. Numa primeira fase, proponho uma leitura histórica das opções estatais para lidar com a pluralidade, bem como de algumas estratégias usadas localmente para acatar ou resistir seletivamente às imposições centrais. Na segunda, apresento quatro retratos do pluralismo jurídico em Moçambique resultantes de um exercício de ecologia de justiça realizado em diferentes zonas do país.

1. O Estado moçambicano e o pluralismo jurídico

Entre o período colonial e o presente, foram várias as transformações radicais que o Estado moçambicano atravessou e influenciaram o tipo de relação que foi assumindo com as justiça comunitárias, por vezes excluindo-as ou ignorando-as, outras vezes integrando-as, apropriando-se da sua legitimidade.² Nas próximas páginas, pretendo dar conta dessa relação em três períodos: colonialismo, socialismo e neoliberalismo/democracia multipartidária.

² No âmbito do exercício da ecologia de justiça, as justiça comunitárias são instâncias de resolução de litígios que recorrem a uma terceira parte imparcial, não pertencente ao poder judicial, para promover a resolução dos casos que lhes são apresentados. Nesta categoria cabem novas e velhas formas de direito e de justiça, bem como instâncias híbridas criadas em zonas de contacto entre o Estado e a comunidade (Araújo 2014).

1.1. Período colonial: o indigenato e a justiça dualista

A reivindicação da superioridade das instituições modernas ocidentais não andou sempre a par da tentativa de eliminação das designadas instâncias tradicionais. O regime do indigenato implementado formalmente em Moçambique em 1928, inspirado no modelo colonial britânico de *indirect rule*, assentava na convergência entre reconhecimento e segregação. Caracterizava-se pela divisão entre cidadãos e indígenas e assentava em dois modelos administrativos e duas formas de direito e de justiça: o dos colonos, que seguia o modelo administrativo e o direito da metrópole; e o dos indígenas, administrativamente organizado em regedorias ou chefaturas, alegadamente a reencarnação das tribos pré-coloniais, regidas pelo direito costumeiro.

A administração das regedorias competia às autoridades tradicionais (ATs), no topo das quais se encontravam os designados “régulos”. Estavam, no entanto, subordinadas às circunscrições, dirigidas pelos administradores coloniais. No âmbito da administração da justiça, aos régulos cabia a resolução de pequenos litígios, competindo aos Tribunais Privativos dos Indígenas regular as relações entre a população nativa. Estes tribunais, embora assessorados para os assuntos costumeiros por chefes tradicionais ou outros representantes indígenas, eram presididos pelo administrador. Na prática, o papel dos tribunais dos régulos ia além do estipulado na lei e estas autoridades resolviam grande parte da conflitualidade entre os indígenas (Meneses *et. al.*, 2003, Florêncio, 2012).

Ainda antes da implementação do código do Indigenato, a Lei do Trabalho de 1899 articulou, pela primeira vez, a distinção entre cidadão e nativo. Às autoridades tradicionais cabia o controlo da população e o recrutamento para trabalho forçado daqueles que alegadamente não tivessem a iniciativa de trabalhar. Dessa forma, pôs-se fim ao debate sobre como as colónias continuariam a ser desenvolvidas uma vez abolida a escravatura. A base de exploração permanecia a coerção e as autoridades tradicionais desempenhariam um papel fundamental (O’Laughlin, 2000). Os assimilados constituíam uma pequena minoria de cidadãos de estatuto inferior que possuía cartões de identificação que os distinguia da população indígena e conferia acesso a determinados espaços e direitos vedados aos indígenas (Meneses *et. al.*, 2003). O Estado Novo de Salazar intensificou e aperfeiçoou esta política, nomeadamente com a Constituição de 1933, que incorporava o Acto Colonial. Este é, muitas vezes, considerado o ponto de viragem, que marca o início de um Estado colonial (Gentili, 1998).

As divisões estabelecidas pelos colonizadores portugueses não assentaram apenas no que existia, mas também nos interesses de dominação e exploração económica, e foram reconfiguradas ou reinventadas em função destes. À semelhança do que aconteceu noutras colónias, o Estado procurava manter o equilíbrio entre o reconhecimento das estruturas locais e a possibilidade de as controlar em seu benefício. Do seu lado, as autoridades tradicionais empenhavam-se na manutenção do equilíbrio que lhes era conveniente entre as exigências do governo colonial e a manutenção da legitimidade na comunidade, encontrando formas de resistência passiva ou ativa (O’Laughlin, 2000; Dinerman, 1999; Moore, 1992; Gonçalves, 2005).

Na década de 1960, com as pressões internacionais contra o trabalho forçado e os movimentos de independência das colónias africanas, Portugal, ao mesmo tempo que substituiu a designação de “colónias” pela de “províncias ultramarinas”, aboliu formalmente o Regime do Indigenato. Apesar de se ter definido a universalidade da cidadania e, em teoria, todos os cidadãos poderem optar pela justiça civil, o dualismo manteve-se. Os moçambicanos continuaram a possuir cartões de identidade diferentes, a ser banidos dos centros urbanos, sujeitos a abusos policiais e a discriminação económica e social e até a trabalho forçado. Os regulados continuaram a existir e a obediência ao régulo e ao direito costumeiro manteve-se uma obrigação (Meneses *et. al*, 2003). Como afirma André C. José, “a tardia e cosmética transformação dos indígenas em cidadãos e a apropriação ideológica das teses do lusotropicalismo não foram suficientes para disfarçar o regime de forte segregação que vigorava” (José, 2005: 12).

1.2. A revolução socialista e a justiça popular do Rovuma ao Maputo

Depois de cerca de dez anos de uma luta armada conduzida pela Frente de Libertação Nacional (FRELIMO), uma união de vários grupos de resistência ao colonialismo, Moçambique tornou-se independente em 25 de Junho de 1975. A FRELIMO, transformada em partido político, governou em regime de partido único até 1994, data das primeiras eleições democráticas. Como afirmam Albie Sachs e Gita Welch, após a independência, “a teoria era clara: dismantelar completamente o aparato do Estado colonial e substituí-lo por um novo, desenhado para servir os interesses das massas populares” (Sachs e Welch 1990: 1).

A expressão “escangalhamento do Estado”, usada, por exemplo, no Relatório do Comité Central ao 3.º Congresso da FRELIMO, dá conta dessa missão destruidora das estruturas do passado. Era necessário desenvolver uma cultura nacional e construir um país unido. No que diz respeito ao crescimento económico, acreditava-se que, com base nas próprias forças e em formas coletivas de produção, as condições de vida seriam melhoradas (Trindade 2003). No âmbito da justiça, se o sistema jurídico anterior era fascista, colonial e elitista; tinha que ser transformado num sistema popular, moçambicano e democrático (Sachs e Welch 1990).

A concretização desses objetivos passava pela eliminação do costumeiro e dos chefes tradicionais e pela substituição da sociedade dualista por uma nação unida “do Rovuma ao Maputo”. Vistos como aliados do poder colonial e símbolo de humilhação e inferioridade, os régulos são a imagem do passado incivilizado no momento em que a FRELIMO se empenha num projeto de modernização radical, que envolve a formação de uma elite inteiramente nova de secretários e funcionários eleitos, e a superação do costumeiro com vista a alcançar os níveis de desenvolvimento apresentados pelo “Primeiro Mundo” (Meneses 2009). A elite da FRELIMO e o grupo social a que apelava estavam profundamente convencidos da superioridade da civilização moderna e da necessidade de se colocarem ao mesmo nível (Hall e Young 1997: 65; Sumich, 2008: 329). Se o colonialismo português foi radicalmente posto em causa, o mesmo não acontece com o modelo de modernização, que continuará a impor-se. Como afirma Achille Mbembe a propósito dos nacionalismos africanos do pós II Guerra Mundial, o conceito de “civilização” é substituído pelo conceito de “progresso” (Mbembe, 2010), assentando na mesma lógica linear e classificatória que define como primitivo, inferior e atrasado o que não é moderno.

Com base na experiência das zonas libertadas,³ em 1978, foi aprovada a Lei Orgânica dos Tribunais Populares, que previa a criação de tribunais populares em diferentes escalões territoriais, onde juízes profissionais nomeados trabalhavam ao lado de juízes eleitos pela população.⁴ Na base da pirâmide, os tribunais de localidade ou de bairro funcionavam

³ Ainda durante a Guerra de Libertação nacional, nas designadas zonas libertadas, territórios extensos no norte de Moçambique, a FRELIMO experimentara novas disposições de governação e de administração do território e da justiça, que deveriam ser expandidas para o restante país.

⁴ Lei n.º 12/78, de 12 de dezembro.

exclusivamente com juízes eleitos, desprofissionalizados, que conheciam das infrações de pequena gravidade e decidiam de acordo com o bom senso e a justiça e tendo em conta os princípios que presidiam à construção da sociedade socialista. A ideia era construir um sistema que, em vez de impor um dualismo entre a elite e a restante população, estabelecesse a unidade e fosse simultaneamente indígena e anti-tradicional, assentando em aspetos democráticos da tradição africana, rejeitando os divisionismos e permitindo a transformação.

Albie Sachs e Gita Welch citam a ilustrativa frase de Samora Machel: “para a nação nascer, a tribo deve morrer” (Sachs e Welch, 1990: 5). Assim, se, por um lado, se desmantelou o sistema dualista e foi criada uma organização judiciária de cariz universalista, esperava-se que os juízes eleitos conhecessem os problemas da comunidade e as suas noções de bom senso e justiça, abrindo-se espaço à subsistência do direito costumeiro, que se interligava agora com os princípios do novo Estado (Gundersen, 1992). Isto não equivale a afirmar que a justiça popular foi sempre mal sucedida na transformação do direito costumeiro, mas que sobreviveram espaços de interlegalidade onde se cruzavam diferentes ordens normativas na resolução dos problemas.⁵

Os tribunais populares de base deveriam substituir as autoridades tradicionais ao nível das funções judiciais. Contudo, a estas cabiam, ainda, funções administrativas, que, na estrutura estabelecida pelo Estado moçambicano, passariam a ser desempenhadas pelos Grupos Dinamizadores (GDs), comités compostos por oito a doze pessoas, que deviam difundir e explicar os novos valores e as novas normas comportamentais e dirimir pequenos conflitos. Ainda que, logo após o III Congresso da FRELIMO, em 1977, e a criação dos tribunais populares, em 1978, as suas tarefas tenham sido reestruturadas e lhes tenha sido retirado o papel de resolução de conflitos, fazia parte das suas funções “promover as relações de boa vizinhança entre os moradores, e procurar a solução de pequenos conflitos, desde que estes não sejam da competência do tribunal popular local”⁶. Esta estrutura não chegaria a conhecer uma formatação jurídica formal (Meneses, 2009: 26) e, no que diz respeito à justiça, o papel dos GDs e dos tribunais populares de base tende, por vezes, a confundir-se, o que permanecerá uma constante, mesmo quando,

⁵ O conceito de interlegalidade refere-se ao hibridismo jurídico que resulta do uso combinado de diferentes direitos (Santos, 2003).

⁶ Resolução sobre a organização dos Grupos Dinamizadores e Bairros Comunitários, 1979.

nos anos 1990, os últimos são substituídos pelos tribunais comunitários (Gomes *et. al.*, 2003; Araújo 2014)

Isto não significa que as autoridades tradicionais tenham desaparecido de cena. Em grande medida, mantiveram a sua legitimidade, alimentada pela sua elasticidade e capacidade de fazer alianças e pelas dinâmicas da Guerra entre a FRELIMO e a RENAMO, que teve início em finais da década de 1970. Uma das estratégias usadas pela RENAMO foi a capitalização a seu favor das políticas da FRELIMO, criticando o antitradicionalismo, proclamando o reconhecimento dos chefes tradicionais e apoiando-se nestes no quotidiano da guerra. Nesse contexto, as ATs sobreviveram em segundo plano, apoiando a RENAMO, mas trabalhando, muitas vezes, em conjunto com os tribunais populares e até com os grupos dinamizadores (Geffray, 1991; Dinerman, 1999; Meneses *et. al.*, 2003; Meneses, 2005, 2009).

1.3. A democracia, o neoliberalismo e a descentralização

Em finais da década de 1980, a FRELIMO assume o fracasso do seu desempenho em termos económicos e opta pela aproximação à ideologia que viria a tornar-se dominante em termos globais: o neoliberalismo. Em 1984, o governo aderiu às Instituições de Breton Woods, nomeadamente ao Banco Mundial e ao Fundo Monetário Internacional. Em 1990, foi aprovada uma nova Constituição, que visava adequar o quadro legal ao novo contexto económico e político, reconhecendo o fim da República Popular e a substituição do sistema de economia centralmente planificada pela economia de mercado. Em 1994, decorreram as primeiras eleições multipartidárias. Foi, pois, neste contexto que os papéis atribuídos aos tribunais de base e às autoridades tradicionais vieram a ser reconfigurados.

Em 1992, a Lei dos Tribunais Populares foi substituída pela Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais e os juízes eleitos passam a intervir apenas nos julgamentos em primeira instância e sobre matéria de facto.⁷ Seguindo uma interpretação restritiva da norma constitucional onde é estabelecido que “os tribunais decidem pleitos de acordo com a lei”, os tribunais de base foram excluídos da organização judiciária e a primeira

⁷ Cf. artigo 10.º da Lei n.º 10/92, de 6 de maio.

instância passa a ser constituída pelos tribunais distritais. Ainda no mesmo ano foram criados, por lei própria, os tribunais comunitários (TCs).⁸

A lei prevê que os TCs deliberem sobre pequenos conflitos de natureza civil, conflitos que resultem de uniões constituídas segundo os usos e costumes e delitos de pequena gravidade, que não sejam passíveis de penas de prisão e se ajustem a medidas definidas na lei.⁹ Prevê, ainda, que os tribunais procurem, em primeiro lugar, a reconciliação das partes e, em caso de insucesso, julguem de acordo com “a equidade, o bom senso e a justiça”.¹⁰ A regulamentação destes tribunais está por fazer até hoje em prejuízo do acesso ao direito e à justiça. A procrastinação dessa tarefa cria vazios legais em questões essenciais para assegurar o funcionamento democrático dos mesmos. A indefinição da forma de eleição e da formação dos juízes e do apoio que o Estado lhes deve prestar resulta em constrangimentos materiais e humanos, enfrentados localmente de forma diferenciada, em função das capacidades destas estruturas (Gomes *et. al.*, 2003; Santos, 2006b; Araújo e José, 2007; Araújo, 2014). Se Gundersen (1992) argumentou que os tribunais populares de base viviam na fronteira entre o formal e o informal, Boaventura de Sousa Santos classifica os tribunais comunitários como o híbrido jurídico por excelência, por se encontrarem num limbo institucional, na medida em que são reconhecidos por lei, mas estão fora do sistema judicial e não estão regulamentados (Santos, 2006b).

No novo quadro democrático e no âmbito de um contexto internacional que começa a reconhecer a necessidade de aproximar Estado e cidadãos, abre-se espaço à reflexão sobre a descentralização e à discussão do papel das autoridades tradicionais nesse processo. No ano 2000, foi aprovado um decreto que estabelece as formas de articulação entre os órgãos locais do Estado e as autoridades comunitárias.¹¹ Reforçando uma tendência que vinha de trás e que não será resolvida em legislação posterior, não é atribuído um papel de primazia às autoridades tradicionais, uma vez que a lei define como autoridades comunitárias para os efeitos do decreto “os chefes tradicionais, os secretários de bairro ou de aldeia e outros líderes legitimados como tais pelas respectivas comunidades locais” (art. 1.º). A estratégia de reconhecimento de autoridades comunitárias por parte do Estado pretende assegurar uma extensão local

⁸ Cf. Lei n.º 4/92, de 6 de maio.

⁹ Cf. artigo 3.º da Lei n.º 4/92, de 6 de maio.

¹⁰ Cf. artigo 2.º da Lei n.º 4/92, de 6 de maio.

¹¹ Cf. Decreto 15/2000, de 20 de junho.

da sua influência sobre o vasto território e envolve a recuperação das estruturas apropriadas pelos colonizadores (em mais um processo de reinvenção da tradição), a relegitimação e a reconfiguração de estruturas criadas no pós-independência (como a transformação dos chefes dos grupos dinamizadores em secretários de bairro e líderes comunitários) e a apropriação de figuras locais que se estendem além das categorias principais numa realidade sempre muito mais complexa do que aquela que a lei consegue prever.

Em conformidade com uma tendência verificada noutros países e nos discursos de instituições influentes internacionais, como as Nações Unidas ou o Banco Mundial, o discurso oficial do Estado tem insistido no aproveitamento das sinergias locais. Os documentos de intenções e os discursos políticos colocam o reconhecimento, a valorização e o incentivo das instituições jurídicas locais na ordem do dia. É, ainda, de destacar o artigo 4.º da Constituição de 2004 que “reconhece os vários sistemas normativos e de resolução de conflitos que coexistem na sociedade, na medida em que não contrariem os valores e os princípios fundamentais da Constituição”. No entanto, os discursos oficiais e a alteração constitucional não se traduziram em práticas de apoio às justiças comunitárias.

Em 2005, uma equipa do Centro Formação Jurídica e Judiciária (CFJJ), na sequência de uma solicitação que lhe foi endereçada, entregou à Unidade Técnica de Reforma Legal um conjunto de propostas para a reforma da justiça que incluíam uma Anteproposta de Lei de Bases da Administração da Justiça e uma Anteproposta de Lei Orgânica dos Tribunais Comunitários, onde se previa um conjunto de inovações tendo em vista o reconhecimento da pluralidade jurídica e a valorização efetiva dos tribunais comunitários. Estas antepropostas não vieram a ser acolhidas. A Lei da Organização Judiciária que entrou em vigor em 2008¹² reconhece a existência dos tribunais comunitários, sem introduzir alterações ou melhorias efetivas. Os tribunais comunitários continuam sujeitos à legislação anterior, fora do sistema judicial, sem apoios e sem regulamentação.

O inconsistente processo de criação dos Conselhos de Policiamento Comunitário constitui outro exemplo da ausência de firmeza nos passos dados pelo Estado no que toca às políticas de valorização de instâncias comunitárias. Introduzidos em 2001 por documentos políticos do Ministério do Interior, com apoio de doadores internacionais como a GTZ e a USAID, não estão regulamentados por lei. Assentam numa filosofia

¹² Cf. Lei n.º 24/2007, de 20 de agosto.

de que a ordem pública, a segurança e a paz não devem ser funções apenas das autoridades policiais, mas ser partilhadas com cidadãos ativos empenhados na segurança da comunidade local. São constituídos por membros voluntários da comunidade, aprovados pela população, e devem integrar os líderes comunitários e representantes dos vários setores da comunidade (como agentes económicos, associações religiosas, ONGs). Encarados como mediadores entre os cidadãos e a polícia, previa-se inicialmente que funcionassem sobretudo como parceiros da polícia na recolha de informação sobre problemas criminais locais. Podem, no entanto, resolver pequenos conflitos, como alterações sobre terrenos ou disputas familiares, sem que esteja regulamentado como devem interagir com outras instâncias de quem se espera o mesmo tipo de funções, como os tribunais comunitários ou líderes comunitários. De acordo com o trabalho desenvolvido por Helene Kyed, a ausência de um enquadramento jurídico coerente conduz a comportamentos muito variáveis por parte desta instância e a situações em que excedem claramente as suas funções e de abuso claro de autoridade (Kyed, 2012, 2014).

Atualmente, continuam por clarificar as responsabilidades que o Estado está disposto a assumir perante as justiças comunitárias, não sendo conhecida uma estratégia jurídica concertada, um enquadramento ou um plano concreto que nos permita antever que futuro se pretende ou qual a estratégia de reconhecimento.

2. O palimpsesto jurídico e político

A substituição oficial dos modelos políticos nunca rompeu definitivamente com o passado. Boaventura de Sousa Santos (2006b), assumindo que não é possível falar de ruturas sem observar as continuidades, serve-se da metáfora do palimpsesto para caracterizar a sociedade moçambicana e mostrar como as diferentes culturas políticas e jurídicas que perpassaram o Estado ao longo da história, mesmo que legalmente suspensas, sobrevivem sociologicamente e se sobrepõem assumindo formatos variados na realidade política e jurídica contemporânea.

As culturas políticas e jurídicas e as estratégias do Estado, presentes e passadas, cruzam-se com as dinâmicas locais e das instituições internacionais, constituindo virtualmente, em cada momento e em cada espaço, cenários específicos, tantas vezes surpreendentes. Esta complexidade não vigora apenas ao nível das instituições comunitárias. A condição de heterogeneidade do Estado moçambicano traduz-se num acentuado

pluralismo jurídico interno, isto é, ainda que o Estado se defina como oficial, formal, moderno e nacional, na sua prática interna detetamos elementos do não-oficial, do informal, do tradicional, do local ou do global (Santos 2006). Nas próximas páginas apresento notas muito seletivas que resultam de um exercício amplo de ecologia de justiça em quatro espaços do país: distrito de Macossa e dois bairros periféricos e centro da cidade de Maputo (Inhagoia “B” e Jorge Dimitrov no distrito municipal de KaMubukwana e distrito municipal de KaMpumo).¹³

Em Macossa, um distrito do interior, situado na região norte da província de Manica, foi identificada uma vasta rede de justiça comunitárias onde dominava a figura do régulo e a Esquadra da PRM¹⁴ assumia um papel preponderante enquanto distribuidor de litígios. Situado no interior centro do país, numa área de difícil acesso, e fortemente marcada pela presença da guerra entre a FRELIMO e a RENAMO até aos acordos de paz em 1992, a distância entre o Estado e os cidadãos constitui uma das características mais marcantes deste distrito. Os grupos dinamizadores não foram implementados e as autoridades tradicionais mantiveram sempre uma presença forte, auferindo ainda hoje de uma legitimidade inegável, reconhecida pelos cidadãos, bem como pela administração. A rede dos tribunais populares não se estendeu até aqui e uma tentativa mais recente da Delegação de Registos e Notariados de criar tribunais comunitários passou pelo aproveitamento da legitimidade das autoridades tradicionais, criando-os a partir da estrutura tradicional. Dos sete tribunais criados, em 2004 apenas um se reconhecia como tribunal, remetendo os relatórios de atividades para a autoridade competente. A maioria da população desconhecia a existência de tribunais, continuando a identificar os juizes como autoridades tradicionais. Sem tribunal judicial, o distrito era, em teoria, coberto pelo tribunal judicial do distrito vizinho, cujos bloqueios materiais e humanos o impediam de desempenhar tal papel. A coesão social estava, na verdade, assegurada pela articulação do trabalho entre os régulos, os sapandas e os fumos (três figuras da hierarquia tradicional), as igrejas, as famílias, a Associação de Médicos Tradicionais e a polícia. Esta última, quando recebia os designa-

¹³ Os elementos apresentados resultam de dois estudos realizados entre 2003 e 2010 – o primeiro no âmbito de um trabalho de investigação desenvolvido pelo Centro de Formação Jurídica e Judiciária e pelo Centro de Estudos Judiciais (com coordenação de Boaventura de Sousa Santos e João Carlos Trindade) e o segundo enquanto parte da minha tese de doutoramento (Araújo 2014) – e assentaram sobretudo em entrevistas e observação direta.

¹⁴ Polícia da República de Moçambique.

dos casos sociais, podia ouvi-os e resolvê-los ou, como acontecia quase sempre, remetê-los para as instâncias que considerava mais adequadas.¹⁵ A grande surpresa deste distrito assentou na forma integrada como as instâncias de resolução de conflitos funcionavam, reconhecendo-se e remetendo casos entre si. Na lógica do que a antropologia jurídica designou como *Forum shopping*, a população circulava nessa rede de resolução de conflitos, optando de acordo com o tipo de conflito, mas também com a proximidade física, a relação com a instância de resolução de litígio (caso das igrejas), a gravidade e o tipo de solução pretendida.¹⁶

No bairro de Inhagoia “B”,¹⁷ no distrito de KaMubukwana, cidade de Maputo, foram identificadas como principais instâncias de resolução de conflitos o grupo dinamizador e o tribunal comunitário, articuladas num ambiente de relativa complementaridade e assumindo lógicas de funcionamento muito diferentes, variando no empenho colocado na promoção da conciliação, no grau de mimetização do judiciário e de formalismo, na celeridade e na legitimidade. Cabia, quase sempre, aos utentes escolher a instância que privilegiavam para resolver o seu conflito. Ainda que o secretário de bairro, líder do Grupo Dinamizador, não se assumisse como instância de resolução de litígios, reconhecendo o TC como a instância por excelência com competência para o efeito, recebia um volume de queixas muito superior. No momento de realização do trabalho de campo, o tribunal comunitário enfrentava um conjunto de dificuldades resultantes, em grande medida, da falta de regulamentação da lei e da inexistência de qualquer apoio ou orientação por parte do Estado. Face à ausência de regulamentação do processo de eleição dos juizes, o juiz presidente optara pela nomeação de dois juizes, sem ter sido conduzido qualquer processo eleitoral, um exemplo que ilustra como o funcionamento dos tribunais comunitários está, em grande medida, entregue às iniciativas locais, estando mais próximo dos perfis dos intervenientes, do que dos princípios estipulados na lei.

¹⁵ Os casos sociais, por oposição aos casos criminais, prendem-se com conflitos que ocorrem na esfera doméstica ou entre vizinhos. São casos como adultério, agressões verbais e outro tipo de desentendimentos, que a polícia e as outras instâncias resolvem recorrendo à promoção do diálogo entre as partes.

¹⁶ Construído por analogia a uma noção própria do direito privado internacional, transmite a ideia de que os litigantes têm a possibilidade de escolher entre diferentes instâncias e baseiam a sua escolha na expectativa que têm do resultado, por mais vaga ou debilmente fundada que essa expectativa possa ser (Benda-Beckmann 1981).

¹⁷ Sobre a investigação desenvolvida neste bairro, ver Araújo e José, 2007.

No bairro Jorge Dimitrov, no mesmo distrito, foi observado um cenário completamente diferente. O tribunal popular de base criado nos anos 1980 e convertido em tribunal comunitário encerrou. A desempenhar as suas funções encontrava-se, à altura da observação, um gabinete de atendimento da ONG *Mulher Lei e Desenvolvimento* (MULEIDE), que funcionava na sede do Grupo Dinamizador. O chamado “Grupo da Educação Legal da MULEIDE” conduzia as sessões de resolução de conflitos e era composto exclusivamente por membros da comunidade, integrando o Secretário de Bairro-Adjunto do Grupo Dinamizador e duas ex-juizes do tribunal encerrado. Todos/as se intitulavam “conselheiros/as”, procurando distanciar-se do formalismo associado aos juizes. O tipo de casos processados dependia, em grande medida, da procura, maioritariamente composta por mulheres, com idades variáveis e conflitos familiares. A atuação deste grupo da MULEIDE, muito mais informal e flexível que o do TC de Inhagoia “B”, cruzava diferentes lógicas jurídicas e políticas. Estava próxima da esfera estatal, na medida em que ocupava um lugar que a lei atribui aos tribunais comunitários e se articulava com a estrutura do Grupo Dinamizador. Tal como nos tribunais comunitários, a equipa era constituída por membros da comunidade, atuando numa lógica familiar aos litigantes e recorrendo ao direito local. Por outro lado, a equipa estava vinculada ao espaço global e ao direito internacional pela sua ligação com uma ONG de defesa dos direitos humanos. Esta complexidade traduzia-se numa forma de atuação própria, rica em estratégias de funcionamento que visavam harmonizar o contacto entre os vários espaços e direitos, evitando o conflito entre os mesmos, usando-os, muitas vezes, seletivamente de acordo com os objetivos das/os conselheiras/os e das partes.¹⁸

A especificidade do centro urbano de Maputo, o distrito de KaMpfumo, começou a revelar-se desde os primeiros passos no trabalho de campo. Não é muito comum um cientista social, que recorra a trabalho etnográfico, escolher este espaço como estudo de caso. O dualismo entre a cidade de cimento e a cidade de caniço que marcou o espaço colonial ainda hoje se faz sentir ao nível das infraestruturas e do imaginário da

¹⁸ Veja-se, como exemplo, o seguinte excerto de entrevista em que uma das conselheiras articula um de discurso que atribui poder às mulheres, aproximando-se da narrativa dos direitos humanos, sem entrar em choque com conceção patriarcal do papel do masculino: “Homem é duro como uma pedra [...] Não pode construir o país se estão em guerra nos lares. Ser chefe de casa, sim, está bem, mas se você é chefe, ela é dona. É o mesmo trabalho”.

população. Este é sobretudo o espaço do investigador, das universidades, das livrarias, dos centros de decisão, não do objeto etnográfico. A menos que o tema se prenda com algo que especificamente se encontra na cidade (como elites políticas e económicas, justiça judicial), espera-se que o/a investigador/a viaje até aos distritos circundantes e às províncias mais afastadas da capital. No centro urbano, cabem as apreciações dos resultados, as discussões e os debates, bem como os lançamentos de livros. As justiças comunitárias são discutidas na capital, mas sobretudo para servirem os cidadãos “lá fora”. Ora, isto não significa que as justiças comunitárias sejam inexistentes ou irrelevantes, ainda que o mapa da pluralidade jurídica assuma contornos muito próprios. Não procurei “o tradicional”, “o exótico” ou “o informal”. O conceito de justiças comunitárias no âmbito da ecologia de justiças permite incluir velhas e novas estruturas e instâncias esperadas e inesperadas, ampliando desse modo o (re)conhecimento do pluralismo jurídico. Identifiquei, pois, quatro tipos de justiças comunitárias: instâncias criadas no âmbito do Estado (heterogéneo); instâncias privadas criadas na esfera do mercado ou da comunidade; instâncias tradicionais e instâncias religiosas.

Dada a extrema heterogeneidade estatal, a categoria de instâncias criadas no âmbito do Estado compreende instâncias cuja função de resolução de conflitos foi oficialmente prevista e instâncias mais ou menos híbridas que desenvolveram o papel de resolução de conflitos para responder às necessidades emergentes indo além do que o Estado central legalmente prevê ou as estruturas municipais determinam. Esta categoria integra: o Instituto de Patrocínio e Apoio Judiciário (IPAJ) cuja ação de resolução de conflitos extrajudicial é definida por lei; o Centro de Mediação e Arbitragem Laboral (CEMAL); uma clínica jurídica de uma universidade estatal; as secretarias de bairro, extensão do Estado na comunidade, cuja escassa regulamentação central e municipal abre espaço a formas de atuação heterogéneas; os Gabinetes de Atendimento à Mulher e Criança Vítimas de Violência, uma instância estatal que cruza as lógicas de funcionamento da família com a autoridade do Estado; e as esquadras de polícia, o mais intenso dos híbridos jurídicos, uma estrutura com autoridade estatal onde informalmente se reproduzem formas de atuação dos tribunais comunitários. A segunda categoria cobre instâncias criadas por iniciativa privada na esfera do mercado ou no âmbito da comunidade e inclui: as ONGs ou associações congéneres que acumulam funções de apoio jurídico e resolução de conflitos; a clínica jurídica de uma universidade privada; e o Centro de Arbitragem, Mediação e Conciliação criado pela Confederação das Associações Económicas

de Moçambique, que não tem fins lucrativos mas age no horizonte da promoção de um melhor ambiente de negócios. A terceira categoria é a das instâncias que se classificam como tradicionais num contexto de crescente afirmação do Estado moderno e inclui apenas a AMETRAMO (Associação de Médicos Tradicionais). A quarta categoria cobre as justiças comunitárias criadas no âmbito das igrejas e comunidades religiosas e assume também uma imensa heterogeneidade. A relação entre as instâncias é variável e pode ser de cooperação ou competição. Os cidadãos usufruem das possibilidades de “*forum shopping*”, circulando entre as mesmas, de acordo com o grau de acessibilidade, as suas expectativas ou o problema em causa e recorrendo, muitas vezes, a múltiplas instâncias no âmbito do mesmo conflito. Nesse sentido, a competição entre as instâncias pode desafiar-las a proporcionarem um melhor serviço aos utentes que as procuram.

Conclusão

Não é possível traçar um quadro homogêneo do pluralismo jurídico moçambicano, pois este compreende múltiplas paisagens que extrapolam de inúmeras formas o que a legislação estatal prevê ou os documentos nacionais e internacionais identificam, assentando em combinações jurídicas diferenciadas que não se acomodam nas dicotomias previstas pelo pensamento moderno, como formal/informal, tradicional/moderno, estatal/não estatal. A ecologia de justiças tal como a defini neste trabalho passou pelo mapeamento de justiças comunitárias em quatro espaços diferentes e permitiu identificar cenários muito diversos. É, no entanto, possível afirmar que quer em zonas rurais, caracterizadas por uma grande distância entre o Estado e os cidadãos, quer em zonas urbanas, onde o Estado proporciona um conjunto mais alargado de serviços, as justiças comunitárias e o pluralismo jurídico tendem a desempenhar um papel fundamental no acesso à justiça.

A pluralidade jurídica não é completamente controlada pelo Estado mas não funciona sempre paralelamente às instituições formais. Por um lado, em conformidade com as recomendações das instituições internacionais para o desenvolvimento, legislação estatal tem vindo a acolher a pluralidade de lideranças locais que vão funcionando, mesmo que precariamente, como braços através dos quais o Estado se estende. Por outro lado, dada a condição de extrema heterogeneidade do Estado Moçambicano, a pluralidade jurídica emerge no seu interior como res-

postas informais e criativas às necessidades da população que o Estado moderno não previu ou ignora. Assim, não só o Estado recorre à justiça informal para se expandir, como a comunidade se expande através das estruturas do Estado. Esta realidade é particularmente complexa no centro da cidade de Maputo onde as instâncias comunitárias presentes noutros lugares, como os tribunais comunitários e as autoridades tradicionais, sofreram processos de erosão.

Bibliografia

- Araújo, Sara & José, André Cristiano (2007), “Pluralismo jurídico, legitimidade e acesso à justiça. Instâncias comunitárias de resolução de conflitos no Bairro de Inhagoia “B” – Maputo”, Oficina do CES, 284. Coimbra: CES.
- Araújo, Sara (2008a), *Pluralismo Jurídico e Acesso à Justiça. O papel das instâncias comunitárias de resolução de conflitos em Moçambique*, Tese de mestrado. Coimbra: FEUC.
- Araújo, Sara (2014), *Ecologia de Justiças a Sul e a Norte, Cartografias Comparadas das Justiças Comunitárias em Maputo e Lisboa*. Doutoramento em “Direito, Justiça e Cidadania no Século XX”, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Coimbra.
- Benda-Beckmann, Keebet (1981), “Forum shopping and shopping forums: dispute processing in Minangkabau Village in West Sumatra”, *Journal of Legal Pluralism*, 19, 117-159.
- Dinerman, Alice (1999), “O surgimento dos antigos régulos como ‘chefes de produção’ na província de Nampula (1975-1987)”, *Estudos Moçambicanos*, 17, 94-256.
- Florêncio, Fernando (2012), “Autoridades Tradicionais e o Pluralismo Jurídico: Análise Comparada de dois estudos de caso em Moçambique e Angola”. In Kyed, Helene; Coelho, João Paulo Borges; Souto, Amélia de; Araújo, Sara (org.), *A dinâmica do pluralismo jurídico em Moçambique*. Maputo: CESAB.
- Francisco, António Alberto da Silva (2003), “Reestruturação económica e desenvolvimento”. In Santos, Boaventura de Sousa & Trindade, João Carlos, *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*. Porto: Afrontamento.
- Gentili, Anna Maria (1998), *O leão e o caçador. Uma história da África sub-sahariana dos séculos XIX e XX*. Maputo: Arquivo Histórico de Moçambique.
- Gomes, Conceição et. al (2003), “Os tribunais comunitários”. In Santos, Boaventura de Sousa & Trindade, João Carlos (org.), *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*. Porto: Afrontamento.

- Gonçalves, Euclides (2005), "Finding the Chiefs: political decentralisation and traditional authority in Mocumbi, Southern Mozambique", *Africa Insight*, 35(3), 64-70.
- Gundersen, Aase (1992), "Popular Justice in Mozambique: Between State Law and Folk Law", *Social & Legal Studies*, 1, 257-282.
- Hall, Margaret & Young, Tom (1997), *Confronting Leviathan: Mozambique since independence*. London: Hurst & Company.
- José, André Cristiano (2005), "Autoridades ardilosas e democracia em Moçambique", *O Cabo dos Trabalhos. Revista eletrónica dos Programas de Mestrado e Doutoramento do CES/FEUC/FLUC*, http://cabodostrabalhos.ces.uc.pt/n1/documentos/200611_autoridades_tradicionais_democracia.pdf [acedido em maio de 2009].
- Kyed, Helene & Trindade, João Carlos (2012), "A dinâmica do pluralismo jurídico em Moçambique". In Kyed, Helene; Coelho, João Paulo Borges; Souto, Amélia de; Araújo, Sara (org.), *A dinâmica do pluralismo jurídico em Moçambique*. Maputo: CESAB.
- Kyed, Helene Maria (2012), "New' non-state actors in the plural legal landscape of Mozambique". In Kyed, Helene; Coelho, João Paulo Borges; Souto, Amélia; Araújo, Sara (org.), *The dynamics of legal pluralism in Mozambique*. Maputo: Kapicua.
- Kyed, Helene Maria (2014), "Justice and Security Provision in Post-War Mozambique – A Politically Contested Field", *Hague Journal on the Rule of Law*, 6, 1-25.
- Mbembe, Achille (2010), "Formas Africanas Da Escrita De Si", *Artafrika*, Artigos do trimestre, Centro de Estudos Comparatistas, Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa. Disponível em <http://www.artafrika.info/html/artigo trimestre/artigo.php?id=21> [acedido em maio de 2013].
- Meneses, Maria Paula (2005), "Traditional Authorities in Mozambique: Between Legitimation and Legitimacy", *Oficina do CES*, 231. Coimbra: CES.
- Meneses, Maria Paula (2007), "Pluralism, Law and Citizenship in Mozambique", *Oficina do CES*, 291. Coimbra: CES.
- Meneses, Maria Paula (2009), "Poderes, direitos e cidadania em Moçambique", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 87, 9-41.
- Meneses, Maria Paula; Fumo, Joaquim; Mbilana, Guilherme; Gomes, Conceição (2003), "As autoridades tradicionais no contexto do pluralismo jurídico". In Santos, Boaventura de Sousa & Trindade, João Carlos (org.), *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*. Porto: Afrontamento.
- Moore, Sally Falk (1992), "Treating Law as Knowledge: Telling Colonial Officers what to Say to Africans about Running 'Their Own' Native Courts", *Law and Society Review*, 26(1), 11-46.

- O’Laughlin (2000), “Class and the customary: the ambiguous legacy of the indigenato in Mozambique”, *African Affairs*, 99, 7-42.
- Sachs, Albie & Welch, Gita Honwana (1990), *Liberating The Law. Creating Popular Justice in Mozambique*, London e New Jersey: Zed Books.
- Santos, 2014
- Santos, Boaventura de Sousa (2003), “O Estado heterogéneo e o pluralismo jurídico”. In Santos, Boaventura de Sousa & Trindade, João Carlos (org.), *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*. Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa (2006a), *A gramática do tempo. Para uma nova cultura política*. Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa (2006b), “The Heterogeneous State and Legal Pluralism in Mozambique”; *Law & Society Review*, 40(1), 39-76.
- Sumich, Jason (2008), “Construir uma nação: ideologias de modernidade da elite moçambicana”, *Análise Social*, vol. XLIII (2), 319-345.
- Trindade, João Carlos (2003), “Rupturas e continuidades nos processos políticos e jurídicos”. In Santos, Boaventura de Sousa & Trindade, João Carlos, *Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique*. Porto: Afrontamento.